



OPETUSMINISTERIÖ

PARLAMENTAARISEN
AIKUISKOULUTUSTYÖRYHMÄN MIETINTÖ

3:2002

KUVAILEHTI

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
21.2.2002

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä	Julkaisun laji Työryhmän muistio	
	Toimeksiantaja Opetusministeriö	
	Toimielimen asettamispvm 30.3.2001	Dnro 48/041/2000

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)
Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö (Promemoria av den parlamentariska arbetsgruppen för vuxenutbildning)

Julkaisun osat

Tiivistelmä

Vastauksessaan hallituksen esitykseen ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 144/2000 vp) eduskunta edellytti, että hallitus asettaa pikaisesti parlamentaarisen toimikunnan selvittämään aikuiskoulutuksen koko kentän tavoitteita, kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista sekä rahoitusta. Tässä tarkoituksessa opetusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli:

- laatia selvitys aikuiskoulutuksen kokonaisuuden (omaehtoinen-, työvoimapolitiittinen- ja henkilöstökoulutus) toimivuudesta,
- arvioida aikuisväestölle soveltuvan koulutustarjonnan riittävyttä ja vastaavuutta työelämän tarpeisiin,
- arvioida oppilaitosverkoston tarkoituksenmukaisuutta,
- tehdä ehdotukset elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuvan aikuiskoulutuspolitiikan kehittämislinjoista ja
- tehdä ehdotukset linjausten mukaisen aikuiskoulutuspolitiikan toteuttamisen vaatimista resursseista, rahoituksen suuntaamisesta ja rahoituspohjasta.

Työryhmän muistio jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä tehdään ehdotukset aikuiskoulutuksen kokonaisuuden kehittämisestä. Toisessa osassa on kuvattu aikuiskoulutuksen tarjonnan ja tarpeiden nykytilaa yhteiskunnallinen kehitys huomioiden. Osassa on kuvattu myös aikuisten koulutukseen osallistumista.

Ehdotusten lähtökohtana on elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuva aikuiskoulutus. Työryhmä jakaa ehdotuksensa kolmeen pääkohtaan. Ensinnä aikuiskoulutuksen perusresursseja tullaan seuraavien noin kymmenen vuoden aikana paimentamaan väestön ikärakenteen ja koulutustason kehityksen sekä ammattirakenteen muutoksen mukaisesti nykyistä vahvemmin ammatilliseen lisäkoulutukseen sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen järjestämään aikuiskoulutukseen. Tavoitteena on, että kaikilla kansalaisilla on vuosittain mahdollisuus 1-2 viikon koulutusjaksoon ja perusteelliseen osaamisen uusintamiseen 10-15 vuoden välein. Myös vapaalla sivistystyöllä on aikuisten kouluttajana merkittävä rooli. Aikuisten mahdollisuuksia virtuaalisten oppimisympäristöjen hyödyntämiseen parannetaan sekä tukemalla kehitystyötä että kannustamalla koulutuksen järjestäjiä ko. opetusmuotojen käyttämiseen.

Toiseksi ryhmä esittää, että sille osalle aktiivista aikuisväestöä, jolla ei ole toisen asteen tutkintoa tarjottaisiin mahdollisuus sen hankkimiseen erillisen toimenpideohjelman keinoin. Ohjelma toteutetaan viiden vuoden määräaikaisena hankkeena ja siihen varataan vuosittain 8 000 – 12 000 laskennallista vuosiopiskelijapaikkaa. Volyymin lisäyksen ohella huomiota kiinnitetään kohderyhmän motivointiin ja ns. hakevaan toimintaan. Hankkeen tavoitteena on toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaminen. Tavoitetta tukevat yleissivistävät ja oppimisvalmiuksia edistävät opinnot. Lisäksi osa hankkeen resursseista kohdennetaan tietoyhteiskuntataitoja edistävään koulutukseen.

Kolmanneksi kullakin alueella toteutetaan aikuiskoulutusorganisaatioiden tarkoituksenmukainen hallinnollinen ja toiminnallinen yhteistyö ja tälle toiminnalle turvataan järjestämis lupamenettelyä kehittämällä edellytykset vastata aikuisen väestön tarpeisiin. Tavoitteena on, että ammatillisen koulutuksen järjestäjistä muodostuu monipuolisia tai muutoin vahvoja toimijoita työelämän koulutustarpeiden ja alueellisen kehittämistyön näkökulmasta. Aikuiskoulutusjärjestelmää selkiytetään siten, että aikuiskoulutusta voidaan seurata, arvioida ja kehittää kokonaisuutena sekä tarkastella myös erillään nuorten koulutuksesta. Oppilaitokset toteuttavat ja kehittävät perustehtäviään. Myös jatkossa kaikilla koulutuksen järjestäjillä tulee olemaan aikuiskoulutustehtävä. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämistä selkiytetään siten, että ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus suunnataan ammatillisille oppilaitoksille ja erille vakiintuneesti ammatillista lisäkoulutusta järjestäneille vapaan sivistystyön oppilaitoksille. Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten ja valtakunnallisten erikoisoppilaitosten asema selkiytetään lainsäädännössä aikuisväestön toisen asteen ammatillisen koulutuksen tarjoajina ja työelämän kehittäjinä.

Avainsanat (asiasanat)

Aikuiskoulutus, aikuiskoulutuksen rahoitus, aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko, vähäisen pohjakoulutuksen omaavien aikuisten koulutus

Muut tiedot

Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002		ISSN 0359-761X	ISBN 952-442-408-8
Kokonaissivumäärä 139	Kieli Suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Yliopistopaino		Kustantaja Opetusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare

Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum

21.2.2002

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)
Parlamentarisk arbetsgrupp för vuxenutbildning

Typ av publikation
Arbetsgruppspromemoria

Uppdragsgivare
Undervisningsministeriet

Ordförande Markku Linna
Sekreterare Jouko Könnölä, Ville Heinonen,
Matti Ropponen

Datum
Tillsatt 30.3.2001

Dnr
48/041/2000

Publikation (även den finska titeln)
Promemoria av den parlamentariska arbetsgruppen för vuxenutbildning
(Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö)

Publikationens delar

Sammandrag

Riksdagen förutsatte i svaret på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om finansiering av yrkesinriktad tilläggsutbildning (RP 144/2000 rd) att regeringen snabbt tillsätter en parlamentarisk kommitté med uppdraget att utreda följande: vuxenutbildningens övergripande målsättning, samordningen av efterfrågan och utbudet samt finansieringen. Undervisningsministeriet tillsatte därför en arbetsgrupp med uppgift att:

- utreda hur hela vuxenutbildningen fungerar (självständiga studier, arbetskraftspolitisk utbildning och personalutbildning),
- bedöma huruvida det utbud som passar den vuxna befolkningen är tillräckligt och motsvarar behovet i arbetslivet,
- bedöma huruvida nätverket av läroanstalter är ändamålsenligt,
- föreslå linjedragningen för vuxenutbildningspolitiken enligt principen om livslångt lärande och
- föreslå de nödvändiga resurserna, inriktningen av finansieringen och den finansiella basen för denna vuxenutbildningspolitik.

Arbetsgruppens promemoria har två delar. I den första delen ges förslag till utveckling av hela vuxenutbildningen. I den andra delen beskrivs utbudet och behovet av vuxenutbildning som det nu ser ut med hänsyn tagen till samhällsutvecklingen. De vuxnas utbildningsfrekvens beskrivs också här.

Utgångspunkten är vuxenutbildning enligt principen om livslångt lärande. Arbetsgruppens förslag är indelade i tre huvudpunkter. För det första skall basresurserna för vuxenutbildningen under nästa tioårsperiod inriktas mera än hittills mot yrkesinriktad tilläggsutbildning och vuxenutbildning anordnad i universitet och yrkeshögskolor i enlighet med utvecklingen av befolkningens åldersstruktur och utbildningsnivå samt förändringarna i yrkesstrukturen. Målet är att alla medborgare årligen har möjlighet att delta i 1-2 veckors utbildningsperioder och med 10-15 års mellanrum i en grundlig revidering av kunskaperna. Det fria bildningsarbetet spelar också en viktig roll i vuxenutbildningen. Möjligheterna för vuxna att nyttja virtuella undervisningsmiljöer förbättras både så att utvecklingsarbetet understöds och utbildningsanordnarna sporrar att utnyttja dylika undervisningsformer.

För det andra föreslår gruppen att den aktiva vuxenbefolkning som saknar examen på andra stadiet erbjuds möjlighet att skaffa sig en sådan genom ett separat åtgärdsprogram. Programmet genomförs som ett femårs projekt för ett årligt antal på 8 000 – 12 000 kalkylmässiga årsstudieplatser. Utom volymökningen fästs uppmärksamhet på motivationen hos målgruppen och på s.k. uppsökande verksamhet. Målet är att deltagarna avlägger en yrkesinriktad examen på andra stadiet. Detta mål backas upp av allmänbildande och inlärningsfrämjande studier. En del av projektets resurser riktas dessutom mot utbildning som främjar färdigheter i informationssamhället.

För det tredje förverkligas ett ändamålsenligt samarbete mellan vuxenutbildningsorganisationerna i varje region i förvaltning och verksamhet, och tillståndsförfarandet tryggas i avsikt att möta den vuxna befolkningens behov. Syftet är att anordna av yrkesutbildning blir mångsidigare och i övrigt starka aktörer med tanke på utbildningen för arbetslivet och den regionala utvecklingen. Klarhet skapas i vuxenutbildningssystemet så att en övergripande uppföljning, utvärdering och utveckling av vuxenutbildningen blir möjlig också separat från utbildningen för de unga. Läroanstalterna förklarar och utvecklar basuppgiften. Alla utbildningsanordnare kommer också i fortsättningen att ha vuxenutbildning. Man skapar klarhet i anordnandet av yrkesutbildning på andra stadiet så att finansieringen av den yrkesinriktade tilläggsutbildningen anvisas yrkesläroanstalterna och vissa läroanstalter för fritt bildningsarbete som stadigvarande anordnat yrkesinriktad tilläggsutbildning. Genom lagstiftning bestäms ställningen för vuxenutbildningscentren och de nationella särskilda läroanstalterna när det gäller att erbjuda yrkesutbildning på andra stadiet för den vuxna befolkningen och att utveckla arbetslivet.

Nyckelord Vuxenutbildning, finansiering av vuxenutbildning, nätverk av anordnare av vuxenutbildning, utbildning av vuxna med svag grundutbildning

Övriga uppgifter

Seriens namn och nummer Promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 3:2002

ISSN
0359-761X

ISBN
952-442-408-8

Sidoantal
139

Språk
Finska

Pris

Sekretessgrad
Offentlig

Distribution
Universitetstrycket

Förlag
Undervisningsministeriet

DESCRIPTION

Publisher
Ministry of Education

Date of publication
21.2.2002

Authors (If a committee: name, chair, secretary) Parliamentary adult education and training committee Chair: Markku Linna Secretaries: Jouko Könnölä, Ville Heinonen, Matti Ropponen		Type of publication Committee report Contracted by Ministry of Education	
		Committee appointed on 30.3.2001	Dno 48/041/2000
Name of publication Report of the parliamentary adult education and training committee			
Abstract <p>In its reply to the Government proposal for an Act on the financing of further training (HE 144/2000 vp), Parliament called upon the Government to appoint a committee to look into the aims of the adult education and training field as a whole, means of balancing demand and supply, and adult education financing. To this end, the Ministry of Education appointed a committee:</p> <ul style="list-style-type: none"> - to appraise the performance of adult education provision as a whole (self-motivated education, labour policy and staff development training); - to estimate the adequacy of education and training provision geared to adults and its response to working life needs; - to assess the appropriateness of the institutional network; - to propose development lines for adult education policy based on the principle of lifelong learning; and - to make proposals concerning the resources needed to implement these policy lines, the allocation of the resources and the funding base. <p>The committee report falls into two parts. The first puts forward proposals for the development of adult education and training as a whole. The second part describes the present situation in adult education training provision and financing with reference to developments in society and includes an account of participation in adult education and training.</p> <p>The point of departure in the proposals is adult education and training based on the lifelong learning principle. The committee has grouped the proposals under three headings.</p> <p>Firstly, in the next ten years basic adult education and training resources will be weighted towards continuing vocational training and adult education in universities and polytechnics according to developments in the population's age structure and education level and changes in the occupational structure. The aim is that all citizens have opportunities for one to two weeks of training each year and for more thorough upgrading every 10 to 15 years. Liberal education also plays an important role in adult education and training. Measures will be taken to improve adults' opportunities for utilising virtual learning environments. These measure will support development work and encourage education and training providers to use virtual learning and teaching.</p> <p>Secondly, the committee proposes a separate action programme offering opportunities for the untrained active adult population to acquire secondary qualifications. This five-year programme will cater for 8 000 – 12 000 full-time equivalent students annually. In addition to increasing volume, the programme will also be geared to motivate the target group and encourage outreach activities. The secondary qualification training will be supported by general knowledge studies and modules improving learning skills. Some of the programme funds will be allocated to education for information society skills.</p> <p>Thirdly, measures will be taken to effect appropriate administrative and operational cooperation between adult education organisations in each field and to develop the accreditation system with a view to creating conditions for this cooperation. The aim is that the providers of adult vocational training will evolve into versatile or otherwise strong operators in terms of working life needs and regional development. The adult education and training system will be clarified to enable adult education and training to be monitored, evaluated and developed as a whole and examined separately from young people's education. Educational institutions will implement and develop their basic missions. All education providers' mission will continue to include adult education. With a view to clarifying the provision of secondary vocational training, the financing of continuing vocational training will be targeted to vocational institutions and some liberal adult education institutions with established vocational provision. The status of adult vocational education centres and national private institutions will be clarified in legislation as providers of secondary vocational training geared to the adult population and as developers of working life.</p>			
Other information			
Name and number of series Ministry of Education committee reports 3:2002		ISSN 0359-761X	ISBN 952-442-408-8
Number of pages 139	Language Finnish	Price	Degree of confidentiality Public
Distributed by Helsinki University Press		Published by Ministry of Education	

Opetusministeriölle

Vastauksessaan hallituksen esitykseen ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 144/2000 vp) eduskunta edellytti, että hallitus asettaa pikaisesti parlamentaarisen toimikunnan selvittämään aikuiskoulutuksen koko kentän tavoitteita, kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista sekä rahoitusta. Tässä tarkoituksessa opetusministeriö asetti 30.3.2001 työryhmän jonka tehtävänä on ollut

- 1) laatia selvitys omaehtoisen aikuiskoulutuksen (ammatillinen perus- ja lisäkoulutus, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen järjestämä aikuiskoulutus sekä vapaa sivistystyö ja yleissivistävä aikuiskoulutus) sekä tarvittavilta osin työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen muodostaman kokonaisuuden toimivuudesta ja työnjaosta;
- 2) arvioida aikuisväestölle soveltuvan koulutustarjonnan riittävyyttä ja vastaavuutta työelämän osaamistarpeiden sekä aikuisväestön opiskelutavoitteiden ja osallistumisen näkökulmasta ottaen huomioon myös työssä oppimisen ja informaalin opiskelun mahdollisuudet;
- 3) arvioida aikuiskoulutusta järjestävien oppilaitosten ja korkeakoulujen verkoston tarkoituksenmukaisuutta ja toimintaedellytyksiä aikuisväestön osaamis- ja sivistystarpeiden ja koulutuksen saavutettavuuden sekä toiminnan taloudellisuuden ja laadun kannalta;
- 4) tehdä ehdotukset elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuvan aikuiskoulutuspolitiikan kehittämislinjoista ottaen huomioon väestön koulutustason nousu ja ikärakenteen kehitys, työllisyysastetta koskevat tavoitteet, työelämän osaamistarpeiden muutos ja työvoiman saannin turvaaminen, aluepoliittiset tavoitteet ja kansainvälistymisen vaikutukset sekä tieto- ja viestintätekniikan vaikutukset opetukseen ja opiskeluun; sekä
- 5) tehdä ehdotukset linjausten mukaisen aikuiskoulutuspolitiikan toteuttamisen vaatimista resursseista, rahoituksen suuntaamisesta ja rahoituspohjasta pitäen valtion kustannusten osalta enimmäistasona vuoden 1999 valtion talousarvion aikuiskoulutusresursseja sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmästä kehittämistarpeista.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän puheenjohtajaksi opetusministeriö on kutsui kanslia-päällikkö **Markku Linnan** opetusministeriöstä sekä jäseniksi kansanedustaja **Jukka Gustafssonin** (sdp), kansanedustaja **Markku Markkulan** (kok.), kansanedustaja **Merikukka Forsiuksen** (vihr.), kansanedustaja **Unto Valpaksen** (vas.), rehtori **Björn Wallénin** (rkp), kansanedustaja **Inkeri Kerolan** (kesk.) ja kansanedustaja **Leena Rauhalan** (krist.). Edustajat Gustafsson ja Markkula ovat toimineet työryhmän varapuheenjohtajina.

Työryhmän työskentelyyn osallistuvaan pysyvään asiantuntijaryhmään nimettiin toiminnanjohtaja **Heikki Sederlöf** (Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten liitto), rehtori **Timo Kantokari** (Ammatillisten oppilaitosten rehtoriliitto), rehtori **Ritva Laakso-Manninen** (ARENE ry.), toiminnanjoht. **Eeva-Inkeri Sirelius** (Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö), rehtori **Ilppo Salonen** (ilta- ja alukuislu-kioiden järjestöt), rehtori **Perttu Vartiainen** (Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto), pj. **Juhani Rautiainen** (Täydennyskoulutuskeskusten johtajien neuvosto), työvoima- ja koulutuspoliittinen sihteeri **Jari-Pekka Jyrkänne**, 29.10. 2001 lähtien koulutus-päällikkö **Markku Liljeström** (SAK), yksikönjohtaja **Leila Kurki** (STTK), koulutuspoliittinen sihteeri **Heikki Liede** (AKAVA), apulais-osastopäällikkö **Pentti Aho** (OAJ), koulutuspoliittinen asiamies **Heikki Suomalainen** Teollisuus ja Työnantajat, koulutuspoliittinen asiamies **Paula Kilpeläinen** (Palvelutyönantajat), opetus- ja kulttuuriyksikön päällikkö **Anneli Kangasvieri** (Suomen Kuntaliitto), ylijohtaja **Timo Lähdesmäki** (Opetushallitus), opetusneuvos **Marita Savola** (Opetusministeriö), ylitarkastaja **Tuija Leminen** (Työministeriö).

Työryhmän sivutoimisina sihteereinä ovat toimineet pääsihteeri **Matti Ropponen** aikuiskoulutusneuvostosta, hallitussihteeri **Merja Leinonen** (27.11.2001 asti) opetusministeriöstä, opetusneuvos **Risto Hakkarainen** (29.10.2001 asti) Opetushallituksesta sekä projektisuunnittelija **Ville Heinonen** (29.10.2001 lähtien) ja suunnittelupäällikkö **Jouko Könnölä** (14.11.2001 lähtien) opetusministeriöstä.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31.1.2002 mennessä. Työryhmä on pitänyt yhdessä pysyvien asiantuntijoiden kanssa yhteensä 9 kokousta ja parlamentaarikkokokoonpanolla 7 kokousta. Työryhmä antoi toimeksiantonsa mukaisesti 15.6.2001 väliraporttinaan kannanoton vuoden 2002 valtion talousarvion valmistelua varten. Suoritettuaan tehtävänsä työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä opetusministeriölle jatkotoimenpiteitä varten.

Helsingissä 7.2.2002

Markku Linna

Jukka Gustafsson

Markku Markkula

Merikukka Forsius

Inkeri Kerola

Leena Rauhala

Unto Valpas

Björn Wallén

Ville Heinonen

Jouko Könnölä

Matti Ropponen

SISÄLLYSLUETTELO

TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	5
1. AIKUISKOULUTUKSEN STRATEGIA JA KESKEISET LINJAUKSET	5
1.1. Elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuva aikuiskoulutuspolitiikka	5
1.2. Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve	6
1.3. Aikuiskoulutuksen kehittämisen keskeiset linjaukset	7
1.4. Osaava aikuisväestö	9
1.5. Aikuiskoulutusjärjestelmän kehittäminen	9
1.6. Yliopistojen erityisrooli aikuiskoulutuksen kehittämisessä	11
1.7. Yhteenveto	11
2. AIKUISKOULUTUKSEN KEHITTÄMISOHJELMA	12
2.1. Aikuisväestön osaamistason ylläpitäminen ja uusintaminen 2002-2010	12
Omaehtoisen aikuiskoulutuksen painopisteet	12
Korkeakoulutettujen ammatillinen lisäkoulutus	14
Työvoimakoulutuksen painopisteet	14
2.2. Toimenpideohjelma vuosille 2003 – 2007 aikuisväestön koulutustason nostamiseksi	16
2.3. Työttömien opiskelumahdollisuuksien kehittäminen	19
Sivutoiminen opiskelu työttömyysturvalla	19
Opintoasetelikoelun jatkaminen	20
Työttömien päätoiminen omaehtoinen opiskelu	20
Työttömien oppisopimuskoulutus	21
2.4. Toimenpiteet maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksien laajentamiseksi	22
Työttömille maahanmuuttajille järjestettävä kieli- ja yhteiskuntaan perehdyttävä koulutus	23
Luku- ja kirjoitustaidottomien pakolaisten koulutus	23
Jatkokoulutuskelpoisuutta vailla olevat nuoret maahanmuuttajat	23
Korkeasti koulutetut maahanmuuttajat	23
Maahanmuuttajien ammatillinen koulutus	24
2.5. Kansalaisvalmiuksien kehittäminen ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan vahvistaminen	24
3. AIKUISTEN OPPIMISEN EDELLYTYSTEN PARANTAMINEN	25
3.1. Aikuisopiskelua tukevat tiedotus- ja neuvontapalvelut	25
3.2. Uudet oppimisympäristöt ja virtuaaliopetuksen ja -oppimisen kehittäminen	27
3.3. Opettajien ja kouluttajien osaamistaso ja sen kehittäminen	29
3.4. Eri tavoin hankitun osaamisen tunnustaminen	31
Osaamisen tunnustaminen nykyisissä säädöksissä	31
Muualla kuin formaalissa koulutuksessa opitun tunnustamisen kehittäminen	32
3.5. Opintojen kustannukset ja opintojen aikainen toimeentulo	33
Opintojen kustannukset	33
Opintojen aikainen toimeentulo	34
Henkilöstökoulutuksen verotuskohtelu	34
4. AIKUISKOULUTUKSEN RAHOITUS JA OHJAUS	35
4.1. Aikuiskoulutustarjonnan volyymi ja kohdentuminen	35
Aikuiskoulutuksen vastuujako	35
Jakautuminen koulutustasoittain ja –muodoittain	36
<i>Aikuiskoulutuksen volyymi</i>	36
<i>Aikuiskoulutuksen muodot</i>	37
Alueellinen kattavuus ja järjestäjäverkko	39
4.2. Kehittämishojelman kustannukset ja rahoitus	40

4.2.1. Toimenpideohjelma aikuisväestön koulutustason nostamiseksi vuosina 2003 - 2007	40
4.2.2. Muut kehittämistoimenpiteet	41
<i>Aikuisväestön osaamistason ylläpitäminen ja uusintaminen 2002 -2010</i>	41
<i>Työttömien opiskelumahdollisuuksien kehittäminen</i>	41
<i>Toimenpiteet maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksien laajentamiseen</i>	41
<i>Muut kehittämistoimenpiteet</i>	42
4.2.3. Yhteenveto ehdotusten kokonaiskustannuksista ja rahoituksesta	42
4.3. Ohjausjärjestelmä	42
<i>Yliopistot</i>	43
<i>Ammattikorkeakoulut</i>	44
<i>Toisen asteen ammatillinen koulutus</i>	44
<i>Ammatillinen peruskoulutus</i>	44
<i>Vapaa sivistystyö</i>	47
<i>Lukiokoulutus</i>	47
<i>Toimenpideohjelma aikuisväestön koulutustason nostamiseksi</i>	47
<i>Yhteistyön kehittäminen</i>	48
LIITE 1. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten vaikutukset	49
LIITE 2. Työryhmän esitysten vaikutukset työvoimakoulutuksen resursseihin	51
1. SUOMEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ	53
2. KOULUTUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN RAKENNE	53
2.1. Koulutuksen lainsäädäntö	53
2.2. Elinikäisen oppimisen periaatteet ja uusi koulutuslainsäädäntö	54
2.3. Koulutuksen ohjausjärjestelmän pääperiaatteet ja keskeinen sisältö	55
2.4. Koulutuksen rahoitusjärjestelmä	56
2.5. Aikuiskoulutuksen kokonaisrahoitus	57
2.6. Aikuisten oppiminen	60
2.6.1. Aikuiskoulutusmuodot	60
2.6.2. Tutkintotavoitteinen ja ei-tutkintotavoitteinen koulutus	60
2.6.3. Omaehtoinen ja työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus sekä henkilöstökoulutus	62
2.6.4. Aikuiskoulutuksen toimijat	63
2.6.5. Formaali, nonformaali ja informaali oppiminen	65
2.7. Aikuisopiskelijoiden taloudelliset tuet	66
3. AIKUISKOULUTUSPOLITIIKAN KEHITYS 1970-LUVULTA 2000-LUVULLE	68
3.1. 1970-luvulta 1980-luvulle	68
3.2. 1990-luvulta uuteen vuosituhanteen	68
4. VIIMEAIKAISIA POHJOISMAISIA JA EUROOPPALAISIA AIKUISKOULUTUSPOLIITTISIA PAINOPISTEITÄ	69
4.1. Aikuiskoulutuspolitiikka Pohjoismaissa	69
4.1.1. Norjan, Ruotsin ja Tanskan aikuiskoulutuksen ja aikuiskoulutuspolitiikan väliset yhtäläisyydet ja suurimmat erot	69
4.1.2. Norjan aikuiskoulutuspolitiikan päälinjat	70
4.1.3. Ruotsin aikuiskoulutuspolitiikan päälinjat	71
4.1.4. Tanskan aikuiskoulutuspolitiikan päälinjat	72
4.1.5. Norjan, Ruotsin ja Tanskan sekä Suomen väliset erot	74
4.2. Euroopan yhteisön ja OECD:n viimeaikaiset aikuiskoulutuspoliittiset linjaukset	74
4.2.1. Euroopan unionin koulutuspolitiikan linjaukset	74
4.2.2. OECD:n koulutuspoliittinen ajattelu	75

5. AIKUISKOULUTUSPOLITIikkaan VAIKUTTAVAT YHTEISKUNNALLISET MUUTOKSET	77
5.1. Väestön koulutustaso	77
5.2. Työelämän muutokset ja rekrytointi	79
5.2.1. Ammattirakenteen muutos	79
5.2.2. Työn luonteen ja sisällön muutos aiheuttaa koulutuspaineita	82
5.3. Ikääntyminen ja työvoiman tarve	82
5.3.1. Suomen väestö vanhenee	82
5.3.2. Ikääntymisellä vaikutuksia työmarkkinoihin	83
5.4. Alueellinen erilaistuminen ja väestökehitys	85
5.4.1. Väestökehitys	85
5.4.2. Väestörakenne	86
5.4.3. Tuotanto	86
5.4.4. Työttömyys	86
5.5. Tietoyhteiskuntakehitys	87
5.6. Tieto- ja viestintätekniikan käyttö	88
5.7. Syrjäytyminen	89
5.8. Maahanmuuttajat	91
6. YHTEISKUNNAN MUUTOKSEN AIHEUTTAMAT AIKUISKOULUTUSPOLIITTISET HAASTEET	93
6.1. Ikääntyvä aikuisväestö	93
6.1.1. Työssä tarvittavan osaamisen vahvistaminen sekä työssä jaksamisen ja pysymisen tukeminen	94
6.1.2. Vapaa-aika ja aktiivinen kansalaisuus	94
6.1.3. Ikääntyvien koulutushaasteet	94
6.2. Nuoret ja keski-ikäiset aikuiset	95
6.2.1. Koulutustaso ja peruskoulutustarpeet	95
6.2.2. Haasteet lisä- ja täydennyskoulutuksessa	95
7. AIKUISKOULUTUKSEN TARJONTA	96
7.1. Aikuisten perusopetus ja aikuislukio	96
7.2. Ammatillinen peruskoulutus	96
7.2.1. Aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen määrällinen mitoitus	96
7.2.2. Koulutusalaakohtainen kehitys	97
7.3. Ammatillinen lisäkoulutus	97
7.4. Ammattikorkeakoulut	101
7.5. Yliopistot	103
7.6 Vapaa sivistystyö	103
7.7. Työvoimapoliittisen koulutuksen tarjonta	103
8. AIKUISKOULUTUKSEEN OSALLISTUMINEN	104
8.1. Aikuiskoulutukseen osallistuminen vuoden 2000 aikuiskoulutustutkimuksen valossa	104
8.1.1. Aikuiskoulutus ja työmarkkina-asema	106
8.1.2. Aikuiskoulutus ja sosioekonominen asema	107
8.1.3. Työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistuminen	108
8.1.4. Aikuiskoulutukseen osallistumisen esteet	110
8.2. Yli 40-vuotiaiden aikuisten osallistuminen aikuiskoulutukseen	111
8.3. Suomalaisten aikuiskoulutukseen osallistuminen kansainvälisessä vertailussa	113
8.4 Aikuisten osallistuminen koulutukseen koulutusmuodoittain	113
8.4.1. Ammatillinen koulutus	113
8.4.2. Oppisopimuskoulutus	1165

8.4.3. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot	117
8.5. Työvoimapoliittisen aikuiskoulutukseen osallistuminen	118
9. OPETUSMINISTERIÖN VALVOMAN AIKUISKOULUTUKSEN OHJAUS	123
9.1. Aikuiskoulutuksen ohjausjärjestelmä	123
9.2. Ammatillinen peruskoulutus	124
9.3. Ammatillinen aikuiskoulutus	124
9.4. Ammattikorkeakoulut	125
9.5. Yliopistot	126
9.6. Vapaa sivistystyö	126
10. TYÖVOIMAPOLIITTISEN KOULUTUKSEN OHJAUS	127
10.1. Lain mukainen ohjaus	127
10.2. Muu ohjaus	127
11. OECD:N ARVIOT SUOMALAISEN AIKUISKOULUTUSPOLITIIKAN HYVISTÄ KÄYTÄNNÖISTÄ JA KEHITTÄMISTARPEISTA	128
11.1. Suomalaisen aikuiskoulutusjärjestelmän vahvuudet	128
11.2. Tulevaisuuden haasteita	128
11.3. OECD:n esittämät toimenpide-ehdotukset	130
KIRJALLISUUS	131
LIITE 1. Lakisääteinen julkinen rahoitus opetushallinnon aikuiskoulutukseen vuosina 1997-2001. (Milj. mk)	133

TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

1. AIKUISKOULUTUKSEN STRATEGIA JA KESKEISET LINJAUKSET

1.1. Elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuva aikuiskoulutuspolitiikka

Elinikäisellä oppimisella tarkoitetaan uuden oppimista yksilön koko elämänkaaren aikana. Nyky-yhteiskunnan nopea muutosvauhti sekä yksilöiden ja yhteisöjen kasvavat haasteet muutokseen sopeutumisessa edellyttävät opiskelumahdollisuuksia myös nuoruusiässä hankittujen perustaitojen jälkeen niitä täydentäen ja mahdollisia puutteita korjaten. Elinikäinen oppiminen ei nimensä mukaan rajoitu pelkästään aikuisiällä opiskeluun, vaan vankka perusta myönteiselle suhtautumiselle uuden oppimiseen ja riittävät opiskeluvalmiudet hyvän substanssiosaamisen ohella luodaan jo varhaisessa vaiheessa aina kotikasvatuksesta ja esiopetuksesta lähtien.

Elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuvan aikuiskoulutusjärjestelmän tulee tukea aikuisten mahdollisuuksia uuden oppimiseen ja luoda edellytykset oppimisvalmiuksien kehittymiselle sekä tukea täyden kansalaisuuden toteutumista. Aikuiskoulutuspolitiikan linjauksena elinikäinen oppiminen tarkoittaa huomion kiinnittämistä ainakin:

- aikuisikäisten motivointiin itsensä kehittämiseen ja henkilökohtaisen osaamisen parantamiseen,
- koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseen,
- koulutuksen tarjonnan ja saatavuuden alueelliseen, alakohtaiseen ja tasokohtaiseen kattavuuteen,
- riittävän määrällisen mitoituksen turvaamiseen,
- tasapainoon yleissivistäviä, aktiivista kansalaisuutta tukevien ja ammatillisia valmiuksia edistävien koulutusmahdollisuuksien välillä sekä niiden tarkoituksenmukaiseen yhteensovittamiseen,
- aikuisten opintojen aikaisen toimeentulon turvaamiseen,
- aikuiskoulutuksen eri muotojen kohdentamiseen vastaamaan erilaisten väestöryhmien tarpeita ja
- opettajien valmiuksiin vastata erilaisten oppijaryhmien tarpeisiin.

Euroopan komission elinikäisen oppimisen valmisteluasiakirjassa kiinnitetään huomiota elinikäisen oppimisen rinnalla elämänlaajuiseen oppimiseen. Edellinen käsite kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin opiskella ja päivittää osaamistaan elämänkaaren eri vaiheissa, kun jälkimmäinen ulottuvuus tähdentää oppimista erilaisissa elämäntilanteissa formaalin koulutusjärjestelmän ohella.

Aikuiskoulutuspolitiikan lähtökohtana elinikäinen oppiminen tulee ymmärtää laajasti siten, että tunnustetaan nonformaalin ja informaalin oppimisen merkitys oppimisympäristöinä sekä luodaan aikuisille mahdollisuuksia virallisen tutkintotavoitteisen koulutuksen ulkopuolella opitun tunnustamiseen. Esimerkiksi vapaatavoitteisissa opinnoissa, uuden tieto- ja viestintätekniikan välityksellä

opitun sekä työssä opitun tunnustaminen ovat tärkeitä elementtejä elämänlaajuisen oppimisen tunnistamisessa. Elämänlaajuisen oppimisen tukeminen tarkoittaa edellä mainittujen seikkojen ohella huomion kiinnittämistä ainakin:

- opitun tunnustamisen järjestelmiin ja niiden kehittämiseen,
- täysimittaiseen opitun hyväksilukemiseen formaalissa koulutuksessa ja
- työn ja opiskelun joustavaan vuorotteluun ja yhteensovittamiseen.

Elinikäisen oppimisen periaate on sisällytetty myös EU:n työllisyysstrategiaan. Työllisyysuuntaviivoja vahvistettiin vuonna 2000 elinikäistä oppimista koskevilla tavoitteilla Lissabonin Eurooppa-neuvostossa määritellyn tietoon perustuvan kasvustrategian mukaisesti. Suuntaviivoissa jäsenmaille asetettiin velvoite kehittää kattava ja yhtenäinen elinikäistä oppimista koskeva strategia, jonka avulla jäsenmaat kehittävät koulutusjärjestelmiään nuorten ja aikuisten työllistyvyyden, sopeutumiskyvyn ja ammattitaidon parantamiseksi. Jäsenmaiden edellytettiin määrittelevän eri osapuolten vastuut elinikäisessä oppimisessa ja asettavan kansallisia tavoitteita koulutusinvestointien ja aikuisten koulutukseen osallistumisen lisäämiseksi. Neuvosto antoi Suomelle suosituksen ikääntyvien työnteekijöiden elinikäisen oppimisen kehittämiseksi.

Suomen EU:n työllisyysuuntaviivojen mukainen kansallinen toimintasuunnitelma on työllisyyttä lisäävä, työvoiman saatavuutta ja työmarkkinoiden toimivuutta parantava osaamisohjelma, jossa elinikäisen oppimisen periaate on otettu keskeisellä tavalla huomioon. Toimenpiteillä tähdätään työllisyysasteen parantamiseen. Toimintasuunnitelman painopistealueet ovat:

- yritysten osaamisen nostaminen
- osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen
- työttömyyden pitkittymisen ehkäisy
- syrjäytymisen vähentäminen
- tietoyhteiskunnan vahvistaminen
- yrittäjyyden edistäminen
- työn organisoinnin ja yritysten sopeutumiskyvyn parantaminen
- sukupuolten välisen segregaaation lieventäminen työmarkkinoilla

1.2. Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve

Tammikuussa 2002 julkistettu valtiovarainministeriön raportti "Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve" nostaa aikuiskoulutuksen yhdeksi kehittämistoimia vaativista kilpailutekijöistä.

Suomen kilpailukyvyn yleisiksi vahvuuksiksi määritellään edelleen talouden tukeva kasvupohja, korkea koulutustaso, moderni tiede- ja teknologiaympäristö sekä tieto- ja viestintäteknologinen infrastruktuuri. Kehittämistarpeita ja haasteita kilpailukyvyn kannalta on seuraavilla alueilla: työhön kohdistuvan verotuksen keventäminen, julkisen rahoituksen käytön kokonaistehokkuuden parantaminen, korkeakouluopiskelun aloitusiän laskeminen ja tutkintojen suoritusaikojen lyhentäminen, elinikäisen oppimisen edellytysten ja aikuiskoulutuksen vahvistaminen, työvoiman saatavuuden turvaaminen ja ikääntyneiden työnteekijöiden työpanoksen käyttöasteen nostaminen, 1990-luvulla omaksutun innovaatiopolitiikan jatkaminen sekä markkinoiden toiminnan tehostaminen Suomen vuoden 2001 Cardiff-raportissa osoitettujen suuntaviivojen mukaisesti. Myös alueellinen tasapaino ja ympäristönäkökohdat mainitaan erityishuomiota vaativina kilpailutekijöinä.

Elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen kehittämistarpeita konkretisoidaan valtiovarainministeriön raportissa niin koulutukseen, työmarkkinoihin kuin tietoteknologikehitykseen liittyvinä kilpailutekijöinä. Raportin keskeiset suositukset ovat seuraavat:

"- Kehitetään ja tehostetaan elinikäistä oppimista siten, että aikuisväestön valmiudet vastata yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin haasteisiin paranevat. Tähän liittyen lavennetaan ja monipuolistetaan varsinkin tietotekniikan osaamis pohjaa yhteiskunnassa nykyisestäään. Kehitetään ammatillista koulutusta tavoitteena varsinkin sen riittävän vetovoiman varmistaminen.

- Ehkäistään työvoiman saatavuusongelman kärjistymisen kiinnittäen huomiota etenkin kannustinjärjestelmän toimivuuteen, eläköitymisiän nousuun, työvoiman toimialoitteeseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen sekä työmarkkinoiden muuhunkin toimivuuteen. Myös työvoiman maahanmuuttoon liittyviä mahdollisuuksia voidaan joutua arvioimaan uudelta pohjalta."

Edelleen raportti toteaa "Johtopäätös onkin, että uuden talouden ja ns. vanhan talouden välissä on edelleen olemassa kuilu, jota tulisi pystyä kuroma aikuiskoulusta kehittämällä lähivuosina määrätietoisesti umpeen. Jos tässä epäonnistutaan, Suomi tulee paitsi kohtaamaan odotettua nopeammin työvoiman niukkuusvaiheen myös menettämään vähitellen sitä teknologiaetua, joka perustuu keskeisesti osaavaan työvoimaan."

Työryhmä yhtyy näihin valtiovarainministeriön linjauksiin. Erityisesti aikuiskoulutuspolitiikassa ja käytännön ammatillisen kehittymisen turvaavissa toimitissa niin julkishallinnossa kuin yritysten ja muiden työyhteisöjen tasolla tarvitaan nyt pikaisesti eräitä uusia avauksia ja vahvoja toimenpiteitä.

Raportin koulutusta koskeva yhteenveto päättyy toteamukseen "haasteiden merkityksen huomioon ottaen erityisesti opetusministeriön tämän suuntaisia toimenpiteitä tulisi jatkossa johdonmukaisesti tukea."

Työryhmän ehdotukset ovat keskeisiltä osiltaan konkreettinen vastaus näihin Suomen kilpailukyvyn kannalta keskeisiin toimenpidevaatimuksiin.

1.3. Aikuiskoulutuksen kehittämisen keskeiset linjaukset

Eduskunta on useissa yhteyksissä korostanut työelämän muutoksiin nopeasti reagoivan aikuiskoulutusjärjestelmän kehittämistä. Laadulliset kehittämistoimenpiteet ovat välttämättömiä. Vastatessaan valtioneuvoston tulevaisuusselontekoon "Reilu ja rohkea – vastuun ja osaamisen Suomi" eduskunta hyväksyi mm. seuraavat lausumat: "Eduskunta edellyttää, että työelämää uudistavia toimenpiteitä jatketaan syventäen hallituksen selonteossa määriteltyjä oppivan organisaation periaatteita. Erityisen merkittäväksi nostetaan työntekijöiden ammatillisen kehittymisen jatkuva turvaaminen sekä sen olennaisena perustana työssä jaksaminen ja työprosessien yhteisöllinen kehittäminen." "Eduskunta edellyttää, että hallitus tukirahoituksellaan ja muilla toimenpiteillään käynnistää julkisen sektorin läpikäyviä pilottihankkeita, joiden avulla luodaan henkilöstön osaamistason nostamiselle ja ammatitaidon ylläpidolle hyviä käytäntöjä."

Näidenkin linjausten sanoma on selkeä. Aikuiskoulutuksessa on tavanomaisen kurssituksen sijasta korostettava laadullisesti syvällistä työyhteisöjen työprosessien kehittämistä sekä kytkettävä ammatillista kehittymistä tukeva yksilöllinen opetus ja itse oppiminen työprosessien hallinnassa tarvittavien kompetenssien kehittämiseen.

Tulevaisuudessa suomalainen aikuiskoulutus rakentuu neljälle peruseria-alueelle. Ensinnä itsensä jatkuva ja määrätietoinen kehittäminen muodostuu yhä useamman suomalaisen elämäntavaksi ja työyhteisöt kehittyvät oppiviksi organisaatioiksi. Toiseksi aikuiskoulutus tuottaa nopealiikkeisesti ja joustavasti ammattitaitoista työvoimaa kaikille työntekijätasolle ja kaikkiin ammatteihin. Ammattitaidon kehittämiseen kuuluvat sekä aikuisten peruskoulutus että lyhytkestoisempi täydennyskoulutus. Kolmanneksi aikuiskoulutus kehittää opetus- ja oppimismenetelmiään ja sisällön laatuaan siten, että se tarjoaa aikuisikäisille korkeatasoisia mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen sekä tutkinto- että vapaatavoitteisesti. Neljänneksi aikuiskoulutus ylläpitää ja vahvistaa osallistuvaa demokratiaa, ehkäisee syrjäytymistä ja tukee aktiivista kansalaisuutta.

Toimenpide-ehdotusten pitkäaikaisiin tavoitteisiin edetään asteittain noin vuoteen 2010 mennessä. Tällöin suomalaisen aikuiskoulutuksen toimintaympäristö on monilta osin muuttunut. Työvoiman koulutustaso nousee vajaassa kymmenessä vuodessa merkittävästi vähän koulutetun aikuisväestön siirtyessä eläkkeelle ja uuden työmarkkinoille tulevan työvoiman ollessa koulutetumpaa kuin koskaan. Saman aikaisesti ikärakenne muuttuu huoltosuhteen kannalta epäedulliseksi, ja jo lähitulevaisuudessa on edessä tilanne, jolloin työvoimasta poistuu enemmän väkeä kuin sinne nuorista ikäluokista tulee. Vanheneva aikuisväestö pysyy terveenä ja toimintakykyisenä entistä kauemmin ja kaipaa myös työelämän jätettyään sosiaalisesti aktiivista ja älyllisesti haastavaa toimintaa. Aikuiskoulutuksen vuosittaista kokonaistarjontaa nostetaan nykyiseen tasoon verrattuna noin 20 – 25 prosenttia. Pitkäaikaisten tavoitteiden ohella aikuiskoulutuksessa panostetaan vähäisen pohjakoulutuksen saaneiden aikuisten osaamisen kohottamiseen. Tarkoitusta varten käynnistetään mahdollisimman nopeasti erillinen määräaikaisten toimenpideohjelma.

Aikuiskoulutuksen painopisteissä koulutusresursseja kohdennetaan nykyistä enemmän toisen asteen ammatilliseen lisäkoulutukseen ja korkea-asteen koulutukseen. Myös vapaalla sivistystyöllä tulee olemaan merkittävä rooli formaalin koulutusjärjestelmän rinnalla. Tavoitevuoteen mennessä koulutuksen tarjontaa kehitetään siten, että mm. koulutuksen keinoin aikaansaadulla työn tuottavuuden kasvulla voitaisiin kompensoida osa huoltosuhteen epäedullisesta kehittymisestä. Tavoitteen kannalta tärkeässä asemassa on korkeakoulujen täydennyskoulutuksen järjestäminen siten, että niiden tuottama tieto leviäisi mahdollisimman laajalti muuhun yhteiskuntaan. Aikuiskoulutusta tullaan suunnittelemaan ja toteuttamaan läheisessä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja aikuiskoulutuksen alueella toimivien keskusjärjestöjen kanssa. Valtioneuvoston asettaman työllisyystavoitteen kannalta on tärkeää, että kaikilla väestöosilla on edellytykset, tahto ja kyvyt itsensä kehittämiseen ja koulutukseen osallistumiseen. Sekä erilaisten työssä olevan väestön ryhmien että työttömien koulutusmahdollisuuksia kehitetään tavoitetta vastaavasti.

Työmarkkina-asema ei ole myöskään tulevaisuuden Suomessa ainoa koulutukseen osallistumiseen vaikuttava tekijä. Yhteiskunnassa on paljon ryhmiä, joille koulutuspäätöksen tekeminen on suuri kynnys ja joilta puuttuu valmiudet selviytyä haastavasta opiskelusta. Tällaisia ryhmiä ovat mm. aikuisten lukutaitotutkimuksessa heikosti menestyneet. Vaikka suomalaiset ovat OECD:n arvion mukaan omaksuneet oppimisen kulttuurin, ovat motivaatiokysymykset ensisijaisen tärkeitä tavoiteltaessa kaikkien väestöryhmien osalta korkeaa koulutustasoa. Tämän takia työryhmä esittää ohjaus- ja neuvontapalvelujen kehittämistä sekä elinikäisen oppimisen taitoja ja yleissivistäviä valmiuksia kehittävien opintojaksojen rakentamista tukemaan ammatillisen koulutuksen hankkimista. Jaksojen järjestämisestä päävastuussa ovat vapaan sivistystyön oppilaitokset.

1.4. Osaava aikuisväestö

Aikuiskoulutuksella on painopisteen suuntaamisen ohella kiireellisiä tehtäviä vähäisen pohjakoulutuksen omaavan aikuisväestön koulutustason nostamisessa. Työmarkkinoilla vanhenevan ammattitaitoisen työvoiman siirtyminen pois työelämästä on jo kiihtyvällä tahdilla alkanut ja suuren poistuman takia työmarkkinoilla vapautuu runsaasti suorittavan tason työpaikkoja. Vuoden 2002 alussa on taloudellisen taantumien tilanteessa nähtävissä merkkejä uudesta elpymisestä sekä kotimaisessa kysynnässä että vientisektorilla. Nousun vauhdittamiseksi ja kansantalouden trendin säilyttämiseksi vakaalla pohjalla tulee huolehtia ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta myös suuren poistuman oloissa. Työvoimalla tulee olla riittävä osaamistaso ja valmiudet liikkumiseen työpaikkojen välillä.

Suomalaisesta työvoimasta miltei 400 000 30-54-vuotiaalla aikuisella ei ole toisen asteen koulutusta. Joukko muodostaa suuren voimavaran, joiden kouluttamiseen tulee kiireellisesti panostaa. Työssä olevat voivat siirtyä koulutuksen ansiosta urakehityksessään vaativimpiin tehtäviin ja näin tuovat tilaa työelämää aloitteleville urakierron alapäähän. Työttömät muodostavat mittavan työvoimapotentialin, ja osa heistä voi siirtyä eläköitymisen ja urakehityksen vuoksi avautuviin työpaikkoihin. Aikuiskoulutuksen tarjonta tukee jo nykyisin kohderyhmän osaamistason nostoa. Vähäisen pohjakoulutuksen omaavan työvoiman osaamisen laajamittainen kohottaminen on kuitenkin niin mittava hanke, ettei se nykyisin resurssein ole mahdollista.

Suomalaisen osaamisen nosto-ohjelma toteutetaan viiden vuoden määräaikaisena hankkeena, jonka tavoitteena on kohottaa aikuisen väestön osaamistasoa työelämän vaatimuksia vastaavaksi. Ohjelmaan kohdennetaan lisämäärärahaa vuosittain 60 – 90 miljoonaa euroa. Ohjelman ensisijainen kohderyhmä ovat 30-54-vuotiaat vailla toisen asteen koulutusta olevat kansalaiset. Tavoitteena on toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaminen. Osa resursseista ohjataan tietoyhteiskuntataitoja kehittävään opetukseen.

Kohderyhmän huomioon ottaen keskeiseksi kysymyksiä nousevat opiskeluvalmiudet ja opiskelumotivaatio. Osaamisen nosto-ohjelman tavoitteita pyritään tukemaan ohjaamalla osa rahoituksesta vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja aikuislukioissa toteutettavaan oppimisvalmiuksia ja yleissivistävää osaamista kehittäviin opintojaksoihin.

1.5. Aikuiskoulutusjärjestelmän kehittäminen

Aikuisväestön kannalta on tärkeää, että aikuisille suunnattua koulutusta on tarjolla kaikilla tasoilla ja alueellisesti mahdollisimman kattavasti. Aikuiskoulutuksen tavoitteet ovat luonteeltaan valtakunnallisia ja sillä on läheisiä rajapintoja muuhun yhteiskuntapolitiikkaan, erityisesti työvoima, elinkeino-, sosiaali- ja aluepolitiikkoihin. Aikuiskoulutuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän tulee edistää koulutusalan toimijoiden yhteistyötä ja koulutuksen laadun nostoa. Aikuiskoulutusta on kehitettävä sekä alueellisesti että valtakunnallisesti kokonaisuutena koulutuspoliittisten ja yleisten yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden mukaisesti. Aikuiskoulutuksen ohjauksen ja määrällisen sekä alakohtaisen sääntelyn tulee seurata muuttuvia aikuisväestön ja työelämän tarpeita. Tavoitteena on virtaviivainen aikuiskoulutusjärjestelmä, jossa kukin oppilaitos kehittää sille ominaista koulutustarjontaa.

Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa erityisesti aikuisille soveltuvaa koulutusta ovat näyttötutkintoon valmentavat opinnot, ammattikorkeakouluissa on aikuisille heidän tarpeitaan varten suunniteltuja koulutusjaksoja, jotka tulossopimuksin erotellaan nuorten koulutuksesta. Yliopistoissa ei perusopetuksessa ole erikseen nuorten ja aikuisten koulutusta.

Vallitsevan koulutuslainsäädännön hengen mukaista on ollut, että järjestäjällä on suuri päätäntävalta siitä, kenelle ja millaisin muodoin koulutusta järjestetään. Ajatuksena on ollut, että paikallisella tasolla parhaiten tiedetään millaista koulutusta alueella tarvitaan ja kenelle se kohdennetaan. Valtakunnallisella tasolla keinot aikuiskoulutuksen mitoittamiseen ovat näin olleet vähäiset. Työryhmä ehdottaa, että aikuiskoulutusjärjestelmää selkiytetään siten, että väestö- ja muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen vastaaminen on aiempaa helpompaa ja että aikuiskoulutusjärjestelmän sisäisiä painotuksen muutoksia voidaan helpommin toteuttaa.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko on nykyisin liian hajanainen, jotta se voisi vastata eri väestöryhmien ja elinkeino- ja muun työelämän koulutustarpeisiin mahdollisimman tuloksellisesti. Ammatillisen koulutuksen nykyistä laajempi kokoaminen yhtenäisen seudullisen koulutuksen järjestäjän alaisuuteen tai vahvan toiminnallisen yhteistyön synnyttäminen voi joissain tapauksissa parantaa palvelukykyä ja lisätä koulutuksen tuloksellisuutta.

Aikuiskoulutuksen selkeyttäminen toteutetaan pääosin synnyttämällä kullakin alueella aikuiskoulutusorganisaatioiden tarkoituksenmukainen hallinnollinen ja toiminnallinen yhteistyö sekä kehittämällä järjestämislupamenettelyä ja tulosohjausta. Työryhmä lähtee siitä, että jatkossakin kaikilla oppilaitostyypeillä kaikilla koulutustasoilla on perustehtävänsä lisäksi myös aikuiskoulutustehtävä. Aikuisten kouluttamiseen erikoistuneiden oppilaitosten toimintaedellytyksiä vahvistetaan ohjauksen keinoin siten, että niillä on edellytykset oman tehtävänsä hoitamiseen.

Käytännössä edellä sanottu tarkoittaa, että:

- Kullakin alueella toteutetaan aikuiskoulutusorganisaatioiden tarkoituksenmukainen hallinnollinen ja toiminnallinen yhteistyö ja tälle toiminnalle turvataan järjestämislupamenettelyä kehittämällä edellytykset vastata aikuisen väestön tarpeisiin.
- Tavoitteena on, että ammatillisen koulutuksen järjestäjistä muodostuu monipuolisia tai muutoin vahvoja toimijoita työelämän koulutustarpeiden ja alueellisen kehittämistyön näkökulmasta.
- Ammatillisille oppilaitoksille määritellään volyymit aikuisten kouluttamiseen sekä ammatillisen perus- että lisäkoulutuksen osalta. Myös ammatillisille aikuiskoulutuskeskuksille ja valtakunnallisille erikoisoppilaitoksille osoitetaan aikuiskoulutuksen resursseja saman järjestämislupamenettelyn puitteissa.
- Ammattikorkeakouluissa aikuiskoulutus ja nuorten koulutus erotetaan toisistaan tulosso-
pimuksin kuten tähänkin asti.
- Yliopistojen tulosso-
pimusmenettelyä kehitetään siten, että yliopistojen aikuiskoulutustehtävä määritellään sekä perustutkintokoulutuksen että avoimen yliopiston ja täydennyskoulutuksen osalta.
- Vapaan sivistystyön osalta osa toiminnasta ohjataan yhteistyössä päätettäviin koulutusohjelmiin. Ohjauksen tulee olla joustavaa ja perustua määräajoin uusittaviin sopimuksiin.

Oppilaitosten perustehtävän kannalta järjestelmää selkiytetään siten, että koulutuksen järjestäjiä kannustetaan keskittymään aikuiskoulutuksessa perustehtäväänsä sekä lisäämään keskinäistä yhteistyötä opetus- ja oppimissisältöjen tuottamisessa ja opetus- ja oppimismenetelmien kehittämisessä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ammatillisen lisäkoulutuksen resurssit suunnataan ammatillisille oppilaitoksille sekä erälle vakiintuneesti lisäkoulutusta järjestäneille vapaan sivistystyön oppilaitoksille. Korkeakouluilla ja vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on tärkeä täydennyskoulutusrooli, jota nämä ovat toteuttaneet aiemmin mm. ammatillisen lisäkoulutuksen varoin. Näiden oppilaitosten

edellytykset tehtävän hoitamiseksi myös jatkossa turvataan tarkistamalla niiden perusrahoitusta tehtävän mukaisesti.

Aikuiskoulutuksella on myös yhteiskunnallinen kehittämistehtävä. Sillä on nuoruudessa syntyneitä koulutustasoeroja tasaava tehtävä ja tehtävä työelämän kehittämisessä uusien innovaatioiden levittämisessä työelämään. Jatkossa ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset tulevat profiloitumaan aiempaa selkeämmin vastaamaan aikuiskoulutuksen erityishaasteisiin ja työelämän osaamisen kehittämiseen. Niiden asema selkiytetään lainsäädännössä aikuisväestön toisen asteen ammatillisen koulutuksen tarjoajina ja työelämän kehittäjinä. Lisäksi näiltä oppilaitoksilta edellytetään tiivistä yhteistyötä alueen muiden oppilaitosten ja korkeakoulujen kanssa.

EU:n rakennerahasto-ohjelmilla on ollut merkittävä asema aikuiskoulutuksen rahoituksessa Suomessa. Hankkeilla on tuettu mm. opetushenkilöstön kehittämistä, opetussuunnitelmien ja koulutus-tietopalvelujen kehittämistä sekä erityisesti keski-ikäisten vähän koulutusta saaneiden koulutustarjonnan lisäämistä. Rakennerahastojen hyödyntämistä jatketaan.

1.6. Yliopistojen erityisrooli aikuiskoulutuksen kehittämisessä

Yliopistojen samoin kuin ammattikorkeakoulujen rooli aikuiskoulutuksen toteuttajana ja kehittäjänä kasvaa jatkossa toisaalta aikuiskoulutuksen tehtävien yleisen laajentuminen seurauksena osana elinikäisen oppimisen politiikkaa ja toisaalta työelämän kehityksen ja väestön koulutustason nousun siirtäessä aikuiskoulutuksen kysyntää aiempaa enemmän korkeakoulutasolle. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rooli on keskeinen myös pyrkimyksissä lisätä tieto- ja viestintätekniikan käyttöä aikuiskoulutuksessa ja -opiskelussa, verkko-opetuksen pedagogisten sovellutusten ja sisältöjen kehittämisessä sekä opetushenkilöstön koulutuksessa.

Yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten roolia muutetaan työryhmän linjausten ja niille osoitettavien lisäresurssien mukaisesti selkeästi ammatillisen lisä- ja täydennyskoulutuksen laadulliseen kehittämiseen ja tarjontaan. Niiden tehtäviä vahvistetaan seuraavien perustehtävien hoitoon.

1. Yliopistoissa syntyvän tiedon levittämis-, siirto- ja juurruttamismekanismien sekä tietämyksen hallinnan menetelmien kehittäminen ja ylläpito siten, että uutta näkemyksellistä tietämystä syntyy ja käytetään kaikkialla työelämässä.
2. Koulutuksen tuottajien yhteistyöhön perustuvan PD-systematiikan kehittäminen ja ylläpito siten, että laadullisesti korkeatasoista moduulirakenteista koulutusta on tarjolla eri ammattiryhmien ja eri toimialojen käyttöön kaikkialla.
3. Omassa yliopistossa ja muissa tiedon luomislaitoksissa olevan tiedon muokkaus työelämän ammattilaisten käyttöön soveltuvaksi oppimateriaaliksi siten, että eri kouluttajat ja muut oppimisen tukihenkilöt käyttävät tätä materiaalia edullisesti omassa työssään.

1.7. Yhteenveto

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän keskeisiä ehdotuksia ovat:

- 1) Aikuiskoulutusta painotetaan välittömin toimin työvoiman tarpeen ja väestön koulutustason ja muun kehityksen mukaisesti vastaamaan ko. tarpeisiin lisäten samalla aikuiskoulutuksen kokonaisresursseja 20 – 25 prosentilla.

- 2) Käynnistetään mahdollisimman nopeasti määräaikainen toimenpideohjelma, suomalaisen osaamisen nosto-ohjelma, joka kohdennetaan erityisesti vailla toisen asteen tutkintoa olevaan työikäiseen aikuisväestöön.
- 3) Aikuisten oppimista tuetaan ja kannustetaan kiinnittämällä huomiota oppimisvalmiuksiin, oppimismotivaatioon sekä neuvonta- ja ohjausjärjestelmiin sekä uusien oppimisympäristöjen menetelmien ja sisältöjen kehittämiseen.
- 4) Aikuiskoulutus vahvistaa osallistuvaa demokratiaa, tukee aktiivista kansalaisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä. Yhteiskunnan erityisryhmien, kuten vammaisen, työttömien ja maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksia parannetaan.
- 5) Aikuiskoulutusjärjestelmää selkeytetään siten, että aikuiskoulutusta voidaan seurata, arvioida ja kehittää kokonaisuutena sekä tarkastella myös erillään nuorten koulutuksesta. Oppilaitokset toteuttavat ja kehittävät aikuiskoulutuksessa perustehtäviään. Myös jatkossa kaikilla koulutuksen järjestäjillä tulee olemaan aikuiskoulutustehtävä. Alueilla synnytetään kaikkien aikuiskoulutustoimijoiden vahva yhteistyö, joka ottaa huomioon elinkeinoelämän ja alueen kehittämistarpeet.
- 6) Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutustehtävää vahvistetaan erityisesti uusimman tiedon levittäjänä ja tietämyksen hallinnan menetelmien kehittäjänä.
- 7) Edistetään työyhteisöjen kehittymistä oppiviksi organisaatioiksi.
- 8) Aikuiskoulutuksen tasa-arvoon ja saatavuuteen kiinnitetään huomiota.
- 9) Aikuiskoulutuksen rahoitus pohjaa laajennetaan ja rahoitusvastuita selkiytetään edellytysten luomiseksi työryhmän esitysten toimeenpanolle.
- 10) Ruotsinkielisten aikuisten koulutustarpeet tulee ottaa huomioon myös niissä kunnissa, joissa ruotsinkieliset ovat vähemmistöasemassa.

2. AIKUISKOULUTUKSEN KEHITTÄMISOHJELMA

2.1. Aikuisväestön osaamistason ylläpitäminen ja uusintaminen 2002-2010

Omaehtoisen aikuiskoulutuksen painopisteet

Aikuiskoulutuksen päätehtävänä on vastata monipuolisesti työelämän ja aikuisväestön osaamis- ja sivistystarpeisiin, huolehtia koulutuspääoman jatkuvasta uusintamisesta, edistää työvoiman saatavuutta ja työllistymistä sekä vahvistaa yhteiskunnallista tasa-arvoa ja sosiaalista koheesiota. Tavoitteena on riittävän yleissivistävän ja ammatillisen tai korkeakoulutasoisen peruskoulutuksen turvaaminen koko väestölle. Oppimisvalmiudet, myönteiset asenteet sekä todelliset mahdollisuudet aikuisopiskeluun ovat välttämättömiä edellytyksiä näin hankitun osaamisen jatkuvaan kehittämiseen. Väestön ikärakenteen kehitys, nykyiset koulutustasoterot ja koulutustason jatkuva kohoaminen ovat tekijöitä, joita aikuiskoulutuksen kehittämisessä tulee ottaa huomioon.

Nykyisestä työvoimasta lähes puolet eli noin 980 000 henkeä siirtyy työvoiman ulkopuolelle vuoteen 2015 mennessä. Keskimääräinen eläkeikä on alle 60 vuotta. Poistuma on suurin suoritustason ammasteissa. Vastaavasti työmarkkinoille tulee vuosittain noin 60 000 suuruinen uusi ikäluokka, joista suurimmalla osalla on vähintään ammatillinen peruskoulutus ja jatkossa yli puolella ammatti- korkeakoulussa tai yliopistossa suoritettu tutkinto. Ulkomaalaisperäisen väestön määrä kasvaa. Merkittävin muutos on työelämän ulkopuolella olevan eläkeläis- ja vanhusväestön osuuden kasvu. Tieto- ja viestintätekniikan kehitys muuttaa aikuisopiskelun ja -opetuksen muotoja ja opettajan työtä. Työssä oppimisen ja oppilaitosten ulkopuolella tapahtuvan oppimisen osuus kasvaa.

Väestön ikärakenne ja huoltosuhdelaskelmat huomioon ottaen kansalaisten työura tulee jatkossa olemaan 40-45 vuoden mittainen. Suomen tyyppisessä maassa koko väestöllä tulee olla vähintään toisen asteen koulutus, jotta kansalaiset voisivat siirtyä työelämän muutoksen vaatimalla tavalla ammatista toiseen ja kehittää jatkuvasti omaa osaamistaan. Aikuiskoulutuksen asema korostuu. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuudet 10-15 vuoden välein osaamistasonsa perusteellisempaan remontointiin ja vuosittain 1-2 viikon mittaiseen koulutukseen tai muuhun kehittämiseen. Oppimisvalmiuksia ja tietoyhteiskunnan kansalaistaitoja vahvistavan aikuiskoulutuksen tarve kasvaa; samoin vanhusväestön elämänlaatua lisäävän tarjonnan.

Nykyiset aikuiskoulutuksen kehittämissäpolitiikan päälinjat ja resurssitavoitteet on määritelty valtioneuvoston vuoden 1999 lopulla päättämässä Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Sen mukaan työelämän ja aikuisväestön osaamis- ja sivistystarpeisiin vastaavan tarjonnan tavoitevolyyymi olisi 105 000 laskennallista vuosiopiskelijapaikkaa. Valtioneuvoston linjausten mukaan 10-20 % tutkintoon johtavasta koulutuksesta on tarkoitettu erilaisen pohjakoulutuksen omaavien aikuisten osaamistason nostoon tai peruskoulutuksen hankkimiseen, 25 000 vuosiopiskelijapaikkaa vapaan sivistystyön tarpeisiin ja loppuosa aikuisväestön ammatilliseen lisä- ja täydennyskoulutukseen. Suunnitelman mukaan omaehtoista aikuiskoulutusta on kehitettävä niin, että se muodostaa työvoimapolitiittisen ja henkilöstökoulutuksen kanssa toimivan kokonaisuuden.

Ehdotus 1.

Työryhmä katsoo, että kehittämissuunnitelmassa mitoitettulla aikuiskoulutusvolyyymilla ei pystytty vastaamaan aikuiskoulutuksen mittaviin ja muuttuviin tarpeisiin vuosina 2002-2010. Työryhmä asettaa tavoitteeksi, että kansalaisilla tulee olla 10-15 vuoden välein mahdollisuus osaamisensa perusteelliseen uusintamiseen ja vuosittain 1-2 viikon kehittämisjaksoon. Tämä vuosittainen uuden oppiminen tulee toteuttaa perustuen yksilön ja työyhteisön yhteiseen kehittämissuunnitelmaan. Viimeksi mainittu toteutetaan työssä olevien osalta yhteistyössä työntekijän ja työnantajan kanssa. Kokonaistarjonnan pysyvää volyymia tulee nostaa nykyiseen tasoon verrattuna 20-25 prosentilla. Kysynnän kasvu kohdistuu koulutustason nousun ja väestön ikärakenteen muutoksen takia korkeakoulutaseeseen aikuiskoulutukseen, ammatilliseen lisäkoulutukseen ja kansalaistaitoja ja elämänlaatua vahvistaviin opintoihin.

Ehdotetut koulutuksen laajennukset edellyttävät lisävoimavaroja. Osa resurssitarpeista on hoidettavissa suuntaamalla nuorten ikäluokkien pienentymisestä vapautuvia resursseja aikuiskoulutukseen, kehittämällä hyväksilukemista ja aikuisille soveltuvia koulutusjärjestelyjä sekä lisäämällä erityisesti opetus- ja työhallinnon yhteistyötä.

Aikuiskoulutuksen kokonaisresurssien kohdentumista arvioidaan vuosittain ja koulutusta suunnataan arvioinnin pohjalta.

Korkeakoulutettujen ammatillinen lisäkoulutus

Korkeakoulutettujen (yliopisto- ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet) osuus työvoimasta on olennaisesti kasvanut ja kasvaa edelleen. Korkeakoulutettujen työurat ovat muuttuneet. Valtaosa toimii eri ammattialojen asiantuntijatehtävissä koko työuransa ajan. Yhä pienempi osa sijoittuu myöhemminkään esimies- ja johtotehtäviin. Yhä useampi joutuu valmistuttuaan olemaan määräämissuhteissa työsuhteissa.

Ammattitaidon ylläpito ja kehittäminen edellyttävät jatkuvaa uuden oppimista ja päämäärätietoista ammatillista kehittymistä, joka perustuu yksilön ja työyhteisön yhteisiin tavoitteisiin. Ammatillinen lisäkoulutus on korkeakoulutetuille nykyisin liian sattumanvaraista. Saman ammattialankin piirissä toimivat ovat hyvin eri asemassa mahdollisuuksissaan osallistua niin työnantajan maksamaan kuin muuhunkaan ammatilliseen lisäkoulutukseen. Yksilötason selittävinä ja erottelevina tekijöinä eivät ole esimerkiksi toimiala, yrityksen koko, yksityinen ja julkinen sektori tai alan yleinen maksukyky. Alojen keskimääräiset koulutuspäiväluvut eivät kerro yksilöiden välisistä eroista koulutukseen osallistumisessa.

Nopeasti kehittyvillä ammattialoilla on korkeakoulutettujen lisäkoulutustarve erityisen suuri. Mitä nopeampia ammatti- ja työaloilla tapahtuvat muutokset tietoteollisuuden tai muun tieteenalan kehittymisen seurauksena ovat, sitä enemmän lisäkoulutusta tarvitaan. Päivittävän koulutuksen ohella tarvitaan myös pitkäkestoista lisäkoulutusta. Yhtenäinen tai yhtäjaksoinen tutkintoon johtava koulutus tulee kuitenkin vain harvoin kysymykseen.

Opintovapaalla tapahtuva osallistuminen ammatilliseen lisäkoulutukseen etenkin yliopistoissa on vähäistä niin työssä olevien kuin työttömienkin kohdalla. Keskeinen syy siihen on yliopistojen ammatillisen lisäkoulutuksen markkinahinnoittelussa, jolloin koulutuksen kustannukset muodostavat koulutukseen osallistumisen esteen. Yhtenäinen pitkäkestoinen työstä poissaolo on monille myös käytännön syistä mahdotonta, joista esimerkkinä työjärjestelyjen, sijaisen saamisen ja perehdyttämisen vaikeudet ja opiskelu toisella paikkakunnalla.

Korkeakoulutettujen ammatillinen lisäkoulutus tapahtuu useimmissa tapauksissa tavalla, missä on piirteitä niin henkilöstökoulutuksesta kuin omaehtoisesta koulutuksestaakin. Esimerkiksi PD-ohjelmat ovat tyypillisesti työnantajan maksamia, mutta niiden suorittamisen on sovittu pääosin tai ainakin osittain vapaa-ajalla tapahtuvaksi. Työnantajat osallistuvat usein omaehtoisen opiskelun rahoitukseen tapauksissa, jolloin he katsovat siitä olevan etua myös työtehtävien hoidolle.

Korkeakoulutettujen ammatillinen lisäkoulutus rahoitetaan eri tilanteissa eri tavoin. Koulutustarjonnan kehittämistä ja suunnittelua varten yliopistoilla, ammattikorkeakouluilla ja niiden täydennyskoulutuskeskuksilla tulee olla riittävästi resursseja. Työnantajia tulee voida myös verotuksellisin toimin kannustaa investoimaan koulutukseen. Julkisen sektorin avainryhmien ammatillisesta lisäkoulutuksesta tulee päättää erikseen.

Työvoimakoulutuksen painopisteet

Työmarkkinoiden osalta työvoiman saatavuuden turvaaminen ja rekrytointiongelmien ennaltaehkäisy ovat tulevan rakennemuutoksen näkökulmasta keskeinen haaste. Tämä edellyttää työmarkkinoiden tarpeisiin joustavasti mukautuvaa ja tehokasta koulutusta.

Työvoimakoulutus on ensisijassa ammatillisen koulutuksen järjestelmä, mutta lainsäädäntö antaa mahdollisuuden hankkia myös yleissivistävää koulutusta. Sen sijaan korkeakoulututkintoja ja lukio-opintoja ei nykyisen lainsäädännön mukaan voida työvoimakoulutuksena järjestää. Työvoimakoulutus muodostuu nykyisellään aikuisten perus- ja uudelleen koulutuksesta, jatko- ja täydennyskoulutuksesta sekä ei-ammattillisesta valmentavasta koulutuksesta (maahanmuuttajien koulutus, atk-valmiudet, kielikoulutus, työelämään ja koulutukseen ohjaava ja motivoiva koulutus).

Työministeriö syventää verkostoitunutta yhteistyötään työmarkkinaosapuolten ja muiden tahojen kanssa sekä valtakunnallisesti että paikallistasolla ja täten parantaa valmiuksiaan ennakoida työelämän kehitystä. Työministeriön roolina korostetaan työttömien ja työttömyysuhan alaisten ongelmien ja haasteiden tuntemusta sekä pysyvää työllistymistä edistävien ratkaisumallien ja -menetelmien synnyttämistä. Työministeriön hallinnonala ostaa koulutuksen ja huomattavan osan sitä tukevista palveluista opetusministeriön hallinnonalan eri toimijoilta ja eräiltä osin myös yksityisiltä markkinoilta. Kehittämisen painopisteet on kuvattu seuraavissa kappaleissa.

Ammattitutkintojärjestelmän kehittyessä on ammatillisen työvoimakoulutuksen painopistettä siirretty tutkintotavoitteiseen suuntaan. Noin puolet ammatillisesta työvoimakoulutuksesta on tutkintoon johtavaa. Tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen osuutta kasvatetaan edelleen.

Työelämäkytkentäisyys on työvoimakoulutuksen keskeinen kehittämislinjaus. Työelämäkytkentäisen koulutuksen keskeisiä ominaisuuksia ovat työnantajan osallistuminen koulutuksen suunnitteluun, rahoitukseen ja opiskelijavalintoihin. Koulutus voidaan toteuttaa työpaikalla joko oppilaitoksen tai yrityksen järjestämänä. Työelämäkytkentäisen koulutuksen perusmuotoja ovat työttömille ja työssä oleville suunnattu yhteishankintakoulutus, rekrytointikoulutus, keko-kehittämiskoulutus ja vaihtovalmennus. Näitä työvoimakoulutuksen muotoja vahvistetaan edelleen.

Työelämän osaamisvaatimusten muutosten seurauksena korkeakoulututkinnon suorittaneiden henkilöiden kysyntä työmarkkinoilla kasvaa. Työmarkkinoiden lähivuosien rakenteellisista muutoksista johtuen tarvitaan ammatillista liikkuvuutta ja vanhentuneiden tutkintojen ja osaamisen päivittämistä työmarkkinakelpoisiksi. Nopeasti kehittyvien alojen pitkäkestoisen lisäkoulutuksen tehokkaaksi koulutusmuodoksi on osoittautunut muuntokoulutus, jonka tavoitteena on työelämän tarpeisiin soveltuvien osaamiskokonaisuuksien hankkiminen siten, että aiempi koulutus ja työkokemus voidaan hyödyntää. Muuntokoulutusta on toteutettu sekä koulutusosalta lähialoille siirtymiseksi että tutkinnon tason nostamiseksi tai muuttamiseksi työmarkkinakelpoiseksi. Muuntokoulutus poikkeaa ohjelmaluonteisuudessaan tavanomaisesta täydennyskoulutuksesta ja työvoimapoliittisesta koulutuksesta. Sen lähtökohtina korostuvat työelämän osaamistarpeiden muutokset, aikaisemmat koulutus- ja työkokemukset sekä työllistymisen ja työssä pysymisen näkökohdat. Muuntokoulutuksen kehittämiseen panostetaan edelleen.

Ehdotus 2.

Työryhmä esittää, että työministeriö ja opetusministeriö yhteistyössä selvittävät missä määrin ja millaisella tehtäväjaolla työvoimapoliittista koulutusta järjestetään myös korkeasteella.

Lähivuosina kärjistyvä väestön ikärakenteen muutos edellyttää, että työntekijöiden työura jatkuu nykyistä pidempään ja eläkkeelle siirtyminen tapahtuu lähempänä normaalia vanhuuseläkeikää. Työntekijöiden ammatillisen osaamisen ajantasaisuus on työuran jatkumisen keskeinen edellytys.

Erityisesti pk-yrityksillä ei ole muutostilanteissa riittäviä mahdollisuuksia henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Työssä olevien, erityisesti ikääntyvien ja ilman ammatillista koulutusta olevien työvoimakoulutusta lisätään. Koulutus rahoitetaan yhteishankintoina työnantajien kanssa.

Työn ja opiskelun vuorottelun lisääminen on yksi keino työssä olevien osaamisen ajantasaistamiseksi. Kuitenkin erityisesti pk-yrityksissä ongelmana on, että työntekijällä ei ole riittävästi mahdollisuuksia irrottautua työtehtävistä opiskeluun. Vaihtovalmennusta kehittämällä ja lisäämällä voidaan ratkaista koulutussijaisuusongelmia pk-yrityksissä ja muilla työpaikoilla ja tuoda uusia mahdollisuuksia henkilöstön osaamisen parantamiseen.

Ehdotus 3.

Työryhmä kannattaa edellä esitettyjä työvoimakoulutuksen painopisteitä ja esittää, että työministeriön hallinnonalan rahoittamaa ammatillisen työvoimakoulutuksen tasoa korotetaan 4 500:lla vuosiopiskelijapaikalla. Työvoimakoulutuksen laajentaminen tukee myös ehdotuksen neljä suomalaisen osaamisen nosto-ohjelman tavoitteita.

2.2. Toimenpideohjelma vuosille 2003 – 2007 aikuisväestön koulutustason nostamiseksi

Työelämän kannalta kaikkein vaikeimmassa asemassa ovat ne aikuiset, joilta puuttuu toisen asteen koulutus. Näille ryhmille tulee turvata mahdollisuus kohottaa tai päivittää koulutustasonsa työmarkkinoiden kehitystä vastaavaksi siten, että koulutusajat pysyisivät kohtuullisina, eikä liian pitkä oppilaitosmuotoinen koulutus olisi este koulutukseen hakeutumiselle. Maahanmuuttajat tarvitsevat peruskielitaidon lisäksi ammatillisen osaamisen lisäämistä, joskin ryhmä on hyvin heterogeeninen; osaamisen tunnustamiseen ja päivittämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Toisenlainen ryhmä ovat ne aikuiset, joilta puuttuvat riittävät tietoyhteiskuntataidot työelämässä pärjäämiseen ja aktiivisena kansalaisena toimimiseen. Heille tulee turvata mahdollisuudet tietoyhteiskunnan perustaitojen omaksumiseen.

Ohjelman keskeisenä tavoitteena on kohottaa työvoiman tuottavuutta ja parantaa työvoiman liikkuvuuden edellytyksiä sekä vähentää syrjäytymis- ja työttömyysriskiä parantamalla näiden henkilöiden kilpailukykyä työmarkkinoilla. Ohjelma vaikuttaa pitkällä aikavälillä myönteisesti kansantalouden kehitykseen, kasvualojen sekä muiden osaavaa työvoimaa tarvitsevien ja suurten poistumien edessä olevien alojen työvoimatarpeiden tyydyttämiseen ja työttömyyden hoidosta aiheutuvien kustannusten vähenemiseen. Ohjelma tukee myös EU:n suuntaviivojen mukaista työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmaa mm. tukemalla ikääntyvien työssä jaksamista ja turvaamalla osaavan työvoiman saatavuuden.

Parhaimman kustannus-hyötysuhteen saavuttamiseksi koulutus kohdennetaan pääasiallisesti koulutamattomaan työlliseen työvoimaan. Samassa tarkoituksessa ohjelma sovitetaan yhteen muun muassa valmisteilla olevan Kansallisen terveysohjelman edellyttämän terveysalan ammatillisen koulutuksen lisätoimenpideohjelman kanssa. Erityistä huomiota kiinnitetään myös pienen ja keskisuuren yritystoiminnan jatkuvuuden turvaamiseen ja kilpailuedellytysten parantamiseen. Koulutuksen käytännön järjestelyissä pyritään mahdollisuuksien mukaan lomittamaan työssäkäynti ja poissaolo.

Ohjelman tavoitteena on edesauttaa rakennemuutosta luomalla edellytyksiä kasvualojen kehitykselle mutta myös ehkäistä rakennemuutoksiin aina väistämättä liittyvien taloudellisia ja työllisyysongel-

mien syntymistä ja kärjistymistä. Rakennemuutos tarkoittaa taloudellisten toimintojen painopisteen siirtymistä matalan tuotavuuden aloilta korkean tuotavuuden aloille. Tästä syntyvä ongelma on kah-
talainen: toisaalta kasvualat kärsivät työvoiman saatavuuden riittämättömyydestä, toisaalta matalan
tuotavuuden alat työttömyydestä. Työttömyys syntyy uuden teknologian syrjäyttäessä vanhentunut-
ta teknologiaa, mikä ilmenee vanhentuneen teknologian yritysten kilpailukyvyn heikentymisenä.
Saneeraukset ja konkurssit merkitsevät työttömyyden lisäystä, joka on luonteeltaan pitkäaikaista ja
sitkeää ja johtaa usein pysyvään syrjäytymiseen työelämästä.

Ohjelma on omiaan myös vaikuttamaan maamme edelleen korkean työttömyyden alentamiseen.
Työssä olevien kouluttaminen on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa osa-aikaisena siten, että koulu-
tukseen osallistuvan tilalle otetaan työtön, jolloin hänen työttömyyskorvauksensa säästyvät ja samal-
la saadaan koulutettua uusia henkilöitä alalle. Ohjelmalla luodaan myös edellytyksiä toimia pidem-
pään työelämässä.

Ehdotus 4.

*Tarvittavat toimenpideohjelmat toteutetaan viiden vuoden määräaikaisena hankkeena
vähäisen pohjakoulutuksen omaavan aikuisväestön osaamistason kohottamiseksi. En-
sisijaisena tavoitteena on toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaminen.*

Ko. ryhmille suunnataan jo nyt rahoitusta aikuiskoulutuksen perusresursseista. Tavoitteiden kiireel-
lisyyden ja kohderyhmän laajuuden huomioon ottaen hanketta ei kuitenkaan voi kokonaisuudessaan
toteuttaa perusrahoituksella, vaan siihen tarvitaan lisäresursointia yhteensä 8 000 – 12 000 vuo-
siopiskelijapaikkaa viiden vuoden ajan.

Toimenpideohjelmalla tavoitellaan ensisijaisesti formaalin koulutusjärjestelmän piirissä tunnustettu-
jen, ammatillisten tutkintojen hankkimista. Koulutustason kohottaminen myös peruskoulun osalta
on perusteltua. Kesken jääneiden opintojen loppuun saattaminen edellyttää joissain tapauksissa niin
ikään lisäpanostuksia ja –resursseja. Työmarkkinoilla etenkin liikkuvuuden kannalta hankalassa
tilanteessa ovat myös korkea-asteen koulutuksen keskeyttäneet ja työelämään ennen tutkinnon suo-
rittamista siirtyneet. Korkea-asteen tutkinnon loppuun suorittamiseksi on kehitettävä erillisiä ai-
kuiskoulutusohjelmia, joiden toteutus suunnitellaan erikseen. Ensisijaisen tavoitteen tulee kuitenkin
olla, että opiskelijat suorittavat tutkintonsa loppuun normaaliin koulutusohjelmien puitteissa. Erik-
seen selvitetään myös mahdollisuus rahoittaa ko. ryhmien koulutusta nosto-ohjelmaan osoitetuin
varoin.

Toimenpideohjelman ensisijaisena kohderyhmänä ovat kansalaiset, joilla ei ole toisen asteen tutkin-
toa. Ohjelman päättyessä osa kohderyhmästä alkaa siirtyä eläkkeelle. Samalla työvoimaan kuuluvan
aikuisväestön koulutustaso nousee. Henkilökohtaisesti kaikkein vaikeimpaan asemaan jäävät tuol-
loin ne aikuiset, jotka joutuvat kilpailemaan työpaikoista itseään paremmin koulutetun väestön
kanssa. Kansantaloudellisten näkökohtien ja työvoiman riittävyyden vuoksi koulutus tulee etupäässä
kohdentaa niihin, joilla on edessään vielä runsaasti työvuosia. Ohjelma kohdennetaan 30-54-
vuotiaiden koulutustason nostoon.

Toimenpideohjelmaa maahanmuuttajien osalta tukevat ehdotukset maahanmuuttajien koulutusmah-
dollisuuksien laajentamiseksi. Toimenpideohjelmaa tukevat myös ehdotukset työttömien koulutus-
mahdollisuuksien laajentamiseksi ja kohdentamiseksi nykyistä selvemmin ammatilliseen koulutuk-
seen.

Toimenpideohjelma tulee määrällisesti mitoittaa siten, että se ottaa huomioon potentiaalisen opiskelijamäärän ja turvaa riittävän monelle räätälöidyn oppimishojelman. Tavoitteeksi asetetaan 8 000 – 12 000 laskennallista vuosioiskelijajapaikkaa nykyisten paikkojen lisäksi. Tämä merkitsee, että viiden vuoden toimenpideohjelman aikana koulutuksen saisi laskennallisesti 80 000 – 120 000 henkilöä¹. Näin pelkän perusasteen varassa olevista 30-54 -vuotiaista noin 380 000 kansalaisesta noin 20 - 30 prosentille tarjotaan lisätoimenpideohjelmalla mahdollisuus koulutus- ja osaamistasonsa nostoon vuoteen 2007 mennessä.

Toimenpideohjelma jaetaan kahteen osaan ensisijaisen tavoitteensa mukaan:

- *Pääosa ohjelman resursseista, 6 400 – 9 600 vuosioiskelijajapaikkaa (80 prosenttia), ohjataan toisen asteen ammatilliseen tutkintoon tähtääviin ja niiden suorittamista tukeviin tai kannustaviin opintoihin.* Kannustavien opintojen tavoitteena on kohottaa aikuisväestön yleissivistävää osaamista, parantaa pitkään opinnoista syrjässä olleiden opiskeluvalmiuksia ja turvata riittävät edellytyksen jatko-opintoihin. Näitä opintoja suoritetaan pääasiassa vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja aikuislukioissa. Muiden ohella sisäoppilaitosmuotoinen opetus luo hyvän perustan oppimisvalmiuksien ja –motivaation kehittymiselle. Ammatillisten opintojen tavoitteena on toisen asteen ammatillinen tutkinto (ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot mukaan lukien oppisopimuskoulutus). Ammatillisten opintojen tavoitteena on tarjota vailla toisen asteen koulutusta olevalle aikuisväestölle mahdollisuus tutkinnon suorittamiseen. Resursseista voidaan rahoittaa myös aikuisille suunnattuja peruskouluopintoja.
- *Tietoyhteiskuntataitoja kehittävään koulutukseen* kohdennetaan 20 prosenttia toimenpideohjelmasta eli 1600 - 2400 vuosioiskelijajapaikkaa. Tavoitteena on turvata työ- ja muussa arkielämässä tarvittavat riittävät tietoyhteiskuntataidot niille aikuisille, jotka eivät niitä luontevasti muuten saa. Opiskelijajapaikat suunnataan ensisijaisesti ATK-ajokortin hankintaan tai muihin tietoyhteiskuntataitoja edistäviin opintoihin. Tällaiset opinnot kestävät laskennallisesti alle puoli vuotta, mutta saattavat ajoittua työn ohella suoritettuna jopa useille vuosille.

Muistion myöhemmissä kohdissa esitetyt ehdotukset tukevat toimenpideohjelman läpivientiä. Oppilaitosten ulkopuolella opitun tunnustamisen sekä yleissivistävien koulutusjaksojen huomiointi henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa laadittaessa näyttöön valmentavassa koulutuksessa on tärkeä osa koulutuspituuksien pitämiseksi kohtuullisina. Koulutukseen keskittyminen vaatii ainakin lyhytaikaista irrottautumista työelämästä, mikä luo paineita riittävän opintojen aikaisen taloudellisen toimeentulon turvaamiseksi. Myös opintojen ja työn joustavat järjestelyt ovat tärkeä osa aikuisväestön koulutukseen osallistumisen edistämistä. Edelleen tehokkaat neuvontapalvelut ja mahdollisuus koulutukseen työmarkkina-asemasta riippumatta tukevat toimenpideohjelman tavoitteita.

Ohjelman valmistelu tulee käynnistää välittömästi. Valmisteluryhmässä ovat edustettuina opetus- ja työhallinnon asiantuntijoiden lisäksi työmarkkinajärjestöjen, kansalaisjärjestöjen, keskeisten koulutuksen järjestäjien ja aluehallinnon edustajat. Ohjelma tulee valmistella niin, että sen toimeenpano voidaan käynnistää jo syksyn 2002 aikana. Työryhmä katsoo, että jatkovalmistelussa tulee myös selvittää, mikä osa ohjelmasta on perusteltua järjestää oppisopimuskoulutuksena. Ohjelman tulee sisältää arviot kohderyhmän koulutustarpeista, koulutusjärjestelyjen toteutuksesta, rahoitusjärjestelyistä ja seurannasta sekä sisältää keskeisenä osana myös suunnitelma toimenpideohjelman kohderyhmän motivoinnista ja opintojen läpiviemisen tukitoimista ja vaikutusten seurannasta. Ryhmän

¹ Arvion pohjana käytetty oletusta, että kukin opiskelija käyttää opintoihinsa kokopäiväisenä opiskelijana laskennallisesti noin puoli vuotta. Todellisuudessa opiskeluajat ovat vaihtelevia yksilöllisten tarpeiden ja tavoitteiden mukaan.

tulee myös tarvittavin toimenpitein huolehtia siitä, ettei aikuiskoulutuksen perusresurssein toteutettavasta ammatillisesta koulutuksesta siirry mittavassa määrin kohderyhmän opiskelijoita lisätoimenpideohjelman kiintiöön.

Toimenpideohjelman toteutumista seurataan ja siitä tehdään väliarvio kaksi vuotta ohjelman käynnistymisestä.

2.3. Työttömien opiskelumahdollisuuksien kehittäminen

Sivutoiminen opiskelu työttömyysturvalla

Työttömien opiskelu omaehtoisessa koulutuksessa on verraten vähäistä. Keskeinen syy tähän on koulutusaikaisen toimeentulon taso/saamisehdot. Osalle opiskelijoita myös koulutusmaksut muodostavat kynnyksen.

Päätoimisella opiskelijalla ei työttömyysturvalain mukaan ole oikeutta työttömyysturvaan, koska hänen ei voida katsoa olevan opintojensa vuoksi työmarkkinoiden käytettävissä. Päätoimista on ammatillisten oppilaitosten tai kansanopistojen päiväopetuksena järjestetty koulutus, lukio-opinnot sekä korkeakoulututkintoon tähtäävä opiskelu. Koulutusta pidetään päätoimisena, jos koulutus- tai opetussuunnitelman edellyttämä työmäärä on keskimäärin vähintään 25 opetustuntia viikossa tai kolme opintoviikkoa kuukaudessa. Harrastusluonteinen opiskelu on mahdollista työttömyysturvalla. Lisäksi kokonaisharkinnan perusteella arvioidaan opintojen vaatimaa työmäärää ja laajuutta, henkilön aikaisempaa työssäoloa jne. Lähtökohtana kokonaisharkinnassa on se, onko koulutus esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Työttömyysturvalla tapahtuvaa sivutoimista opiskelua koskevat säädökset ovat varsin mutkikkaita ja tulkinnanvaraisia. Eräissä tilanteissa henkilöt eivät ole oikeutettuja opintotukeen eivätkä työttömyysturvaan. Esimerkiksi sellainen ammattikorkeakoulussa tapahtuva muuntokoulutus, jossa sovelletaan henkilökohtaista opetusohjelmaa on usein viikkotuntimäärältään niin pieni, ettei se oikeuta opintotukeen. Työttömyysturvan puolella kysymys on tutkintotavoitteisesta koulutuksesta, joka on päätoimista. Myös henkilöt, jotka opiskelevat tutkintoon tähtäävässä monimuotokoulutuksessa, joiden lähiopetuspäiviä on vähemmän kuin yksi opintoviikko kuukaudessa eivät saa opintotukea. Työttömyysturvalain mukaan opiskelun vaatima tuntimäärä on kuitenkin niin suuri, että opiskelu katsotaan päätoimiseksi. Myöskään avoimen yliopiston opiskelu ei oikeuta opintotukeen. Työttömyysturvallaissa tältä osin sovelletaan kokonaisharkintaa.

Ehdotus 5.

Edellä mainituissa tapauksissa olisi perusteltua tarkistaa ensisijassa opintotuen saamisedellytyksiä.

Kansalaisten yhdenvertainen kohtelu ei välttämättä tulkinnanvaraisuuksien ja kokonaisharkinnan vuoksi toteudu. Toimenpideohjelman toteutumisen kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että työttömien työttömyysturvalla tapahtuvaa sivutoimista opiskelua erityisesti yleissivistävissä aineissa sekä tietoyhteiskuntavalmiuksia edistävässä opiskelussa laajennetaan.

Ehdotus 6.

Työttömyysturvalla tapahtuvaa sivutoimista opiskelua laajennetaan siten, että esimerkiksi yleissivistävien aineiden ja tietoyhteiskuntavalmiuksia parantavien aineiden opiskelu on mahdollista. Säännöksiä tulee yksinkertaistaa työttömien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.

Samalla selvitetään mahdollisuudet ennen työttömäksi jäämistä aloitettujen korkeakouluopintojen loppuun saattamisesta työttömyysturvalla.

Opintosetelikokeilun jatkaminen

Harrastusluonteinen opiskelu työttömyysturvalla on nykyisellään mahdollista. Kuitenkin joidenkin työttömien kohdalla, erityisesti työmarkkinatuella olevien henkilöiden, koulutuksesta perittävä maksu voi muodostaa esteen opiskelun aloittamiselle. Koulutusmaksujen subventoiminen voisi olla taroituksenmukaista esimerkiksi työttömien tietotekniikkavalmiuksien parantamiseksi.

Opetusministeriö on käynnistänyt kokeilun opintosetelin käyttömahdollisuuksia aikuiskoulutuksen rahoitusmuotona. 500 markan seteli suunnattiin työttömille, maahanmuuttajille ja yli 60-vuotiaille tietotekniikan perusopetukseen. Opintosetelikokeilua jatketaan vuonna 2002.

Ehdotus 7.

Opintosetelikokeilua jatketaan ja sitä laajennetaan erityisesti työttömien osalta. Halukkaat työttömät voisivat saada koulutusmaksun kattavan opintosetelin sivutoimisiin työttömyysturvalla tapahtuviin yleissivistäviin ja tietoyhteiskuntavalmiuksia parantaviin opintoihin työvoimatoimistoista. Rahoituksesta työttömien osalta vastaa työministeriö.

Työttömien päätoiminen omaehtoinen opiskelu

Työttömien omaehtoisen opiskelun mahdollisuuksia laajennettiin vuonna 1998 kun otettiin käyttöön työttömien koulutuspäiväraha. Se on saman suuruinen kuin henkilön ansiopäiväraha, peruspäiväraha tai työmarkkinatuki olisi työttömänä ollessa. Koulutuspäivärahan saaminen edellyttää 10 vuoden työhistoriaa sekä neljän kuukauden työttömyyttä. Päivärahaa voi saada enintään 500 päivältä. Opiskelun on oltava päätoimista ja edistettävä ammatillisia valmiuksia. Koulutuksen laajuuden pitää olla vähintään 20 opintoviikkoa. Ammatillisia valmiuksia edistävällä koulutuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä ammatillista peruskoulutusta tai aiempien korkeakouluopintojen loppuunsaattamista. Koulutuspäivärahaa voidaan maksaa myös peruskoulun tai keskenjääneiden lukio-opintojen suorittamiseen silloin, kun päästötodistuksen puute haittaa työllistymistä tai estää osallistumisen ammatilliseen koulutukseen. Sitä voidaan maksaa myös korkeakoulujen erikoistumisopintoihin ja ammatilliseen lisäkoulutukseen.

Koulutuspäivärahalla omaehtoisen koulutuksen aloittaneita on vuosien 1998-2001 ollut reilu 4 000 henkilöä eli odotuksiin nähden järjestelmä on jäänyt marginaaliseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön vetämä kolmikantainen työryhmä on arvioinut, että em. koulutuspäivärahalla ei ole edellytyksiä toimia erillisenä järjestelmänä.

Työttömien omaehtoisen opiskelun mahdollisuuksia voidaan laajentaa myös siten, että päätoiminen työttömyysturvalla tapahtuva opiskelu sallitaan tietyn edellytyksin. Tällöin tuen saaminen kytkettäisiin työvoimapalveluprosessiin ja työnhakusuunnitelmaan.

Työttömien velvollisuutena on nykyisen lainsäädännön mukaan paitsi hakea aktiivisesti työtä, myös edistää omaa työmarkkinakelpoisuuttaan työttömyyden aikana. Vuoden 2002 alusta on tarkennettu asiakkaan palvelutarpeeseen perustuvaa työnhakusuunnitelmaa ja sen sitovuutta. Työnhakusuunnitelma toimii työvoimatoimiston palvelusitoumuksena sekä vastaavasti työttömän työnhakijan sopimuksena siitä, että hän paitsi hakee aktiivisesti työtä sitoutuu omien työmarkkinavalmiuksiensa kehittämiseen. Yksilöity työnhakusuunnitelma on laadittava viimeistään työttömyyden kestätyä viisi kuukautta.

Ottaen huomioon työttömien osaamisvajeisiin liittyvät ongelmat, tullevat suunnitelmissa painottumaan erityisesti työmarkkinavalmiuksien parantamiseen liittyvät koulutukselliset toimenpiteet. Työvoimakoulutuksen nykyisillä resursseilla ei ole mahdollista turvata kaikkien työttömien koulutusmahdollisuuksia. Näin ollen mahdollisuuksia käyttää omaehtoisen opiskelun tarjontaa tulisi lisätä.

Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että jos työnhakusuunnitelmassa olisi yhteisesti asiakkaan kanssa sovittu koulutusvaihtoehdosta ja työtön olisi normaalissa valintamenettelyssä tullut valituksi koulutukseen, voitaisiin hänelle koulutusajalta maksaa työttömyyspäivärahaa/työmarkkinatukea. Malli rajattaisiin toimenpideohjelman mukaisesti 30-54-vuotiaisiin vailla toisen asteen tutkintoa oleviin työttömiin.

Ehdotus 8.

Työttömien koulutusmahdollisuuksia parantamaan sekä osaamisen nosto-ohjelman tavoitteita tukemaan laajennetaan kiireellisesti ainakin määräaikaaisesti työttömien koulutuspäivärahan potentiaalista käyttäjäkuntaa lyhentämällä työhistoriavaatimusta ja hyväksymällä yleissivistävät oppimis- ja kansalaisvalmiuksia edistävät opinnot tuen piiriin. Edelleen selvitetään pitkään työelämästä poissa olleiden mm. kotona hoitotyötä tekevien mahdollisuudet päästä tuen piiriin.

Työttömien omaehtoisen opiskelun mahdollisuuksia arvioidaan uudelleen STM:n kolmikantaisen työryhmän esitysten pohjalta (aikuiskoulutustuki, työvoimakoulutuksen tukijärjestelmä). Lisäksi arvioidaan mahdollisuutta kytkeä työttömyysturvalla tapahtuva omaehtoinen opiskelu työnhakusuunnitelmaan. Työskentely käynnistetään viipymättä.

Työttömien oppisopimuskoulutus

Useiden tutkimusten mukaan koulutusmotivaatio laskee työttömyyden pitkittyessä ja ikääntymisen myötä. 50-58-vuotisista pitkäaikaistyöttömistä ainoastaan 2 % pitää ammatilliseen koulutukseen suuntautumista ensisijaisena vaihtoehtona. Sen sijaan työelämään orientoituneita heistä on 33 %. Monet heikon koulutustaustan omaavat työttömät vierastavat teoriamuotoista opiskelua. Tästä syystä on tarpeen vahvistaa työssäoppimisen malleja.

Oppisopimuskoulutukseen osallistui vuonna 1999 noin 41 200 henkilöä, joista valtaosa aikuisia. Oppisopimukseen liittyvää työllistämistukea maksettiin vuonna 2000 noin 6 100 oppisopimukseen.

Työhallinnon tavoitteena on viime vuosina ollut lisätä heikosti koulutettujen aikuisten osallistumista oppisopimuskoulutukseen. Työllistämistuki on kuitenkin kohdentunut pääasiassa nuoriin, lyhyen aikaa työttömän olleisiin. Yli 70 %:lla työllistämistuella oppisopimuksen aloittaneista työttömyys oli kestänyt enintään kolme kuukautta. Vaikka oppisopimuksen peruskoulutusta ei enää olekaan kiintiöity, niin järjestelmän koordinoimattomuus ja hajautettu toimintamalli näyttäisi vaikeuttavan toimintaa. Oppisopimuspaikkojen löytyminen ikääntyville ei myöskään ole ongelmatonta. Hajautettu toimintamalli on myös estänyt tarkoituksenmukaisten palvelukokonaisuuksien kehittämisen. (motivointijaksot valmentavana työvoimakoulutuksena ja siihen kytkeytyvä oppisopimus)

Työryhmä ehdottaa, että:

Ehdotus 9.

Käynnistetään laaja opetushallinnon, työhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteisohjelma, jolla suunnataan oppisopimuskoulutusta sellaisille työttömille aikuisille, jotka ovat vailla ammatillista peruskoulutusta ja joiden motivaatio teoriapohjaiseen opiskeluun on matala. (vrt. Oppisopimuskoulutuksen ja työelämäyhteyksien johtoryhmän loppuraportti 17:2001)

2.4. Toimenpiteet maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksien laajentamiseksi

Suomessa asui marraskuun lopussa 2001 noin 98 000 ulkomaan kansalaista, joista työvoimatoimistoissa työnhakijoina oli n. 23 400. Heistä työttömiä oli 13 300. Kotouttamislain piirissä oli vastaavana ajankohtana yhteensä 5600 maahanmuuttajaa. Kaikista työttömistä työnhakijoista maahanmuuttajia oli 4.5 % suurten työvoimatoimistojen alueilla heistä oli 61%.

1.5.1999 voimaanastuneen kotouttamislain keskeisenä tavoitteena oli, että maahanmuuttajien kotoutuminen Suomeen ja suomen/ ruotsin kielen opiskelu käynnistyisivät mahdollisimman pian maahanmuuton jälkeen. Kolmen vuoden kotoutumissuunitelmaan sisältyvä aika tulisi tehokkaasti käyttää maahanmuuttajien työmarkkinoille ohjaamiseen. Tavoitteen toteutuminen edellyttää, että tähän ajanjaksoon voidaan sisällyttää riittävästi tarkoituksenmukaisia aktiivitoimenpiteitä ja työmarkkinoille pääsyä edistävää koulutusta. Koulutuksen tulee olla moduulimaista: motivoivasta sekä peruskoulu- ja yleissivistäviä valmiuksia antavasta koulutuksesta hyvinkin spesifiin ammatillisesti valmentavaan koulutukseen. Maahanmuuttajien työllistämisen tukitoimenpiteitä tulee olla mahdollista käyttää yksilöllisten tarpeiden mukaan vielä tutkinnon suorittamisen jälkeenkin. Maahanmuuttajan polku Suomen työmarkkinoille on monivaiheinen prosessi sisältäen koulutuksen lisäksi mm. työelämävalmennusta ja harjoittelua.

Keväällä 2001 Opetushallituksen hyväksymän suosituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutuskoulutuksesta keskimääräinen kesto on 40 opintoviikkoa.

Aktiivisen maahanmuuttopolitiikan valmistelu on käynnistetty. On arvioitavissa Suomeen muuttajien määrä tulee kasvamaan samalla kun työntekijöiden vapaa liikkuvuus lisääntyy mm. EU:n itälääjentyntumisen yhteydessä. Seuraavat esitykset ja laskelmat perustuvat kuitenkin tämänhetkisiin akuuteihin koulutustarpeisiin maahanmuuttajien eri ryhmissä:

Työttömille maahanmuuttajille järjestettävä kieli- ja yhteiskuntaan perehdyttävä koulutus

Työhallinto on sitoutunut hankkimaan 40 opintoviikon laajuisen maahanmuuttajakoulutuksen kotoutumissuunnitelmaan oikeutetuille työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena. Käytännössä maahanmuuttajille on voitu tarjota koulutusta keskimäärin 20 opintoviikkoa. Kotoutujilla koulutusta on täydentänyt mahdollisuus opiskella mm. vapaan sivistystyön piirissä ns. työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin rinnasteisessa koulutuksessa, jolloin osanottajat ovat saaneet koulutuksen aikaisen toimeentuloturvan. Kaikkien ulkomaalaisten työnhakijoiden koulutustarpeisiin ei olla pystytty vastaamaan.

Ehdotus 10.

Päävastuu työttömien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta säilyy työhallinnolla. Koulutuksen järjestämiseen tarvitaan 3 000 vuotuista lisäpaikkaa, johon tulee osoittaa varat.

Luku- ja kirjoitustaidottomien pakolaisten koulutus

Arviolta noin 10 prosentilla Suomessa asuvilta lähinnä pakolaistaustaisilta peruskouluiän ylittäneiltä maahanmuuttajilta puuttuu luku/kirjoitustaito. Samalla heiltä puuttuvat myös peruskoulussa annettavat valmiudet. Heidän koulutuksensa on pitkäkestoista ja erityistoimenpiteitä vaativaa.

Ehdotus 11.

Vastuu luku- ja kirjoitustaidottomien pakolaistaustaisten maahanmuuttajien koulutuksesta on opetusministeriöllä. Koulutuksen järjestäminen edellyttää 500 vuosittaisen opiskelijapaikan rahoittamista.

Jatkokoulutuskelpoisuutta vailla olevat nuoret maahanmuuttajat

Erityistoimenpiteitä vaativa ryhmä ovat myös peruskouluiän ylittäneet nuoret, joilla ei ole peruskoulutodistusta eikä siten jatko-opiskelukelpoisuutta. Heidän kielitaitonsa ei mahdollista myöskään osallistumista ammatillisiin opintoihin valmistavaan koulutukseen.

Ehdotus 12.

Vastuu vailla jatkokoulutuskelpoisuutta olevien nuorten koulutuksesta on opetusministeriöllä. Koulutuksen järjestäminen edellyttää 250 vuosittaisen opiskelijapaikan rahoittamista. Vapaan sivistystyön ja yleissivistävän aikuiskoulutuksen edellytyksiä ko. ryhmän kieli- ja kansalaistaitokoulutuksessa vahvistetaan osana toimia.

Korkeasti koulutetut maahanmuuttajat

Erityistoimenpiteitä vaativa ryhmä ovat myös korkeasti koulutetut maahanmuuttajat, joiden pääsy oman ammattialan työtehtäviin edellyttää normaalien kotoutumistoimenpiteiden lisäksi oman ammatillisen osaamisen täydentämistä Suomen työmarkkinoille sopivaksi ja spesifiä kielikoulutusta.

Ehdotus 13.

Vastuu korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien koulutuksesta on opetusministeriöllä. Koulutuksen järjestäminen edellyttää 550 vuosiopiskelijapaikan rahoittamista.

Maahanmuuttajien ammatillinen koulutus

Lisäkoulutustarvetta on myös työttömien maahanmuuttajien ammatilliseen koulutukseen ja työelämäläheiseen rekrytointikoulutukseen. Moni työelämässä oleva maahanmuuttaja työskentelee koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaamattomassa työssä, koska hänen ammatillista osaamistaan ei ole pystytty hyödyntämään suomalaisilla työmarkkinoilla. Maahanmuuttajien hakeutumista ja pääsyä ammatilliseen täydennyskoulutukseen tulee tukea eri toimenpitein. Työllistymisen perusedellytyksiä on työelämässä tarvittava kielitaito ja täsmäkoulutuksella päivitetty ammattitaito johon voidaan tarvittaessa sisällyttää suomenkielen opintoja, varsinkin ammattiin liittyvää kielenopetusta.

Ehdotus 14.

Vuosittainen koulutuspaikkojen lisäystarve on 500 paikkaa. Lisäys otetaan huomioon sekä työvoimakoulutuksen että omaehtoisen ammatillisen koulutuksen tarjonnassa.

2.5. Kansalaisvalmiuksien kehittäminen ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan vahvistaminen

Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat mieltäneet tehtäväkseen opiskelijoiden persoonallisuuden monipuolistamisen ja tukemisen, kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen sekä demokratian ja sen arvojen puolustamisen. Nämä tehtävät tulevat edelleenkin olemaan vapaan sivistystyön keskeinen toimialue. Lisäksi vapaan sivistystyön tehtäväksi esitetään ehdotuksen 29 mukaisia yleissivistäviä opintoja, osaa maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksesta sekä pitkän aikaa opinnoista pois olleiden aikuisten oppinnollista kuntouttamista.

Vapaan sivistystyön keskeisiä periaatteita on ollut koulutuksen tavoitteiden ja toimintatapojen autonomia määrittely. Tätä periaatetta tullaan myös jatkossa kunnioittamaan. On kuitenkin tarkoituksenmukaista kytkeä osa vapaan sivistystyön rahoituksesta yhteisesti sovittujen erityistavoitteiden saavuttamiseen. Lähitulevaisuudessa keskeisiä tavoitteita tulevat olemaan ainakin: kansalaisyhteiskuntaa vahvistavat ja yhteiskunnallista osallistumista tukevat opinnot, oppimisvalmiuksia kehittävät ja oppimiseen kannustavat opinnot mukaan lukien oppinnollinen kuntouttaminen sekä tietoyhteiskuntataitojen ja muut työ- ja arkielämässä tarvittavat taidot, kuten kielten opetus.

Ehdotus 15.

Vapaan sivistystyön toimijoiden laatiman visio 2005 -ohjelman mukaisten kehittämissinjausten täytäntöön panemiseksi suunnataan osa rahoituksesta. Suuntaviivapäätökset laaditaan vapaan sivistystyön oppilaitosten keskusjärjestöjen ja ylläpitäjien esitysten pohjalta ja ne tukevat vapaan sivistystyön opetuksen autonomista kehittämistä. Suuntaviivapäätöksiä laadittaessa huomioidaan koulutuksen alueellinen saatavuus ja pienten järjestäjien koulutustehtävä etenkin haja-asutusalueilla. Osa rahoituksesta

suunnataan perusrahoitusta vaarantamatta yhteisesti sovittavien tavoitteiden ja työryhmän ehdottamien toimenpiteiden edistämiseen.

Vapaan sivistystyön opintojen toteutumisen seuranta ja tilastointia kehitetään niin, että asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuraamisen edellytykset paranevat.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat taustoiltaan ja toimintatavoiltaan keskenään hyvin erilaisia. Sen vuoksi vapaan sivistystyön oppilaitoksia ei tule tarkastella yhtenä kokonaisuutena, vaan kunkin oppilaitosryhmän erityistehtävät tulee pohtia erikseen.

Ehdotus 16.

Vapaata sivistystyötä ei suuntaviivapäätöksiä laadittaessa tule tarkastella yhtenä kokonaisuutena, vaan kutakin oppilaitosryhmää ja erilaisissa olosuhteissa toimivia oppilaitoksia on tarkasteltava erikseen niiden oman erityisluonteen mukaisesti.

Kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa ja kansalaisvalmiuksien kehittämisessä Yleisradiolla ja virtuaalisilla oppimisympäristöillä on tärkeä merkitys ja niiden suomat mahdollisuudet tulee täysimittaisesti hyödyntää.

3. AIKUISTEN OPPIMISEN EDELLYTYSTEN PARANTAMINEN

3.1. Aikuisopiskelua tukevat tiedotus- ja neuvontapalvelut

Aikuisväestö tarvitsee jatkossa kattavat ja relevantit työelämän kehitystä, osaamis- ja sivistystarpeita ja näihin vastaavaa tarjontaa koskevat tiedotus- ja neuvontapalvelut. Näiden palveluiden rooli kansalaisten työuran ja elämänhallinnan, työvoiman saatavuuden ja työelämän osaamistarpeiden sekä koulutusresurssien taloudellisen käytön kannalta on merkittävä. Tiedotus- ja neuvontapalveluiden toimivuus on myös elinikäisen oppimisen idealle rakentuvan koulutusajattelun edellytyksiä.

Työhallinnon vastuulla olevat nuorten ja aikuisten koulutus- ja ammattitaitopalvelut ovat keskeinen osa kokonaisuutta. Ne vastaavat kansalaisten tietotarpeisiin harkittaessa ensimmäisiä koulutusvalintoja, jatko- ja täydennyskoulutusvaihtoehtoja taikka alan tai ammatin vaihtoa. Työhallinnon keräämä ja analysoima valtakunnallinen ennakointitieto työvoimatarpeen kehityksestä sekä yhteistyössä opetushallinnon kanssa kokoama tietopohja tarjolla olevista koulutusvaihtoehdoista takaavat palveluiden laadun ja ajantasaisuuden. Työvoimatoimistojen koulutus- ja ammatinvalintapalvelut muodostavat alueellisesti kattavan verkoston palveluiden saavutettavuuden kannalta: kansalaiset, opinto-ohjaus ja neuvonta, työelämä.

Opetushallituksen hoitama tietokanta kattaa järjestäjä-/oppilaitoskohtaisesti niin nuorille kuin aikuisille soveltuvan koulutustarjonnan kaikilla koulutustasoilla ja -aloilla erilaisiin käyttötarkoituksiin ryhmiteltynä ja alueittain jäsennettynä. Valtakunnallinen ja kattava koulutustietokanta palvelee kansalaisten lisäksi erityisesti talous- ja muun hallinnon, koulutuksen järjestäjien sekä koulutuspoliittisen suunnittelun tieto- ja seurantatarpeita.

Osana elinikäisen oppimisen edellytysten vahvistamistoimia on opetusministeriön toimesta yhteistyössä muun opetushallinnon ja työhallinnon kanssa käynnistetty www-pohjaisen, koko koulutustarjonnan kattavan tiedotus- ja neuvontapalvelujärjestelmän, Opintoluotsin, valmistelu. Portaalin

kautta kansalaisilla on mahdollisuus löytää kaikki julkiset ja yksityiset koulutuspalvelut ja saada neuvontaa ja ohjausta valintojen tekemistä varten. Pääosin ESR-rahoitteinen projekti ajoittuu vuok-sille 2000-2006. Portaalisivusto julkistetaan huhtikuussa 2002. Ensimmäisessä vaiheessa Opinto-luotsi palvelee kansalaisia verkkosivuilla, seuraavassa vaiheessa palvelu laajenee mobiiliverkkoon ja myös digitelevisiion kautta saatavaksi.

Ehdotus 17.

Toimiva tiedotus- ja neuvontapalveluverkosto edellyttää opetus- ja työhallinnon sekä oppilaitosten välistä tiivistä yhteistyötä. Opintoihin hakeutumista kannustavien, ta-voitteisiin vastaavien opinto-ohjelmien rakentamista avustavien sekä opintojen läpi-viemistä tukevien tiedotus- ja neuvontapalveluiden tulee muodostaa toimiva kokonai-suus, joka vastaa ensisijaisesti kansalaisten tarpeisiin ja edistää työvoiman saatavuut-ta ja työelämän kehitystä, koulutuspalveluiden taloudellista käyttöä, kansalaisten ta-savertaista osallistumista sekä elinikäisen oppimisen idealle rakentuvaa politiikkaa. Palvelujen kehittämisessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota Yleisradion kanssa teh-tävään yhteistyöhön.

Yleisradiolla on lakisääteisenä velvoitteena palvella kansalaisia tasavertaisesti ja tu-kea opiskelua. Yleisradion televisio- ja radiokanavat tavoittavat kaikki suomalaiset.

Yleisradion tulee yhteistyössä aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa osallistua tiedotus- ja neuvontapalveluiden tarjoamiseen mm. seuraavilla ta-voilla:

- *Rohkaista ja motivoida aikuisopiskeluun, erityisesti koulutusjärjestelmien ul-kopuolelle jääviä kansalaisia*
- *Osallistua tietoyhteiskunnan kansalaistaitojen monimediaisten (tv, radio, verkko) opetuspalveluiden tarjoamiseen*
- *Tiedottaa yhteistyötahojen tarjoamista koulutus- ja neuvontapalveluista*
- *Kehittää digi-tv:tä hyödyntäviä helppokäyttöisiä aikuiskoulutuksen tietoyh-teiskuntapalveluita*

Myös tiedotus- ja neuvontapalveluiden kehittämisessä tulee erityishuomiota kiinnittää tarpeisiin, joita puutteellisen pohjakoulutuksen tai vähäiset opiskeluvalmiudet omaa-vat kansalaiset asettavat näiden palveluiden muodolle ja vaikuttavuudelle. Tälle ryh-mälle suunnatun osaamistason lisätoimenpideohjelman keskeinen osa tulee olla suun-nitelma opintoihin kannustavista ja opintojen läpiviemistä tukevista palveluista. Työ-paikoilla tapahtuva yhteydenpito ja neuvontatoiminta on tällöin keskeistä ja se tulee organisoida yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kesken.

Aikuiskoulutuksen neuvontaa ja ohjausta kehitetään heikoimman pohjakoulutuksen omaavan väestönosan kohdalla myös osoittamalla koulutuksen järjestäjille varoja ns. hakevaan toimintaan. Varat osoittaa lääninhallitus järjestäjän hakemuksesta toimen-pide-ehdotuksessa neljä tarkoitettua koulutuksen hankinnan yhteydessä.

Koulutuksen järjestäjien palvelukykyä ja opetustoimen henkilöstön osaamista tulee kehittää niin, että edellä selostetut tiedotus- ja neuvontapalvelut toimivat asianmukaisesti. Panostusta tulee lisätä edelleen henkilökohtaisten opinto-ohjelmien räätälöintiin, erityisryhmille soveltuvien koulutusratkaisujen kehittämiseen sekä opintojen edistymistä tukeviin tutorpalveluihin ja seurantaan.

Myös työhallinnon ohjausmenetelmiä kehitetään. Erityisesti toimenpideohjelma aikuisten koulutustason nostamiseksi vaatii paljon resursseja ohjaus- ja neuvontapalveluilta. Tunnettua on, että varsinkin heikosti koulutettujen saaminen sekä laatimaan että toteuttamaan koulutussuunnitelmia on vaikeaa. Kynnys lähteä pitkän ajan kuluttua koulunpenkille on aikuisille korkea. Joudutaan kohtaamaan huonoon itsetuntoon liittyvät pelot. Henkistä tukea tarvitaan sekä suunnittelu- että kaikissa toteuttamisvaiheissa. Työ vaatii korkeata ohjauskompetenssia, jota löytyy työvoimatoimistoissa tällä hetkellä lähinnä psykologeilta, työvoimaohjaajilta ja erikoistyövoimaneuvojilta, jotka ovat työskennelleet esim. kuntoutusasiakkaiden kanssa.

Lisäresurssin saaminen tähän tarkoitukseen olisi tärkeää. Henkilöillä tulisi olla psykologinen, aikuiskasvatuksen tai sosiaalitieteellinen pätevyys. He voisivat koordinoida alueilla tapahtuvaa toimenpideohjelmaan liittyvää ohjaus- ja tiedotustyötä. Alueille voitaisiin perustaa moniammatillisia tiimejä. Projektimalli jäntevöittäisi ja kiinteyttäisi prosessia.

Tarpeellista on myös hankkia yksilöllisempiä koulutus- tai ohjauspalveluja työvoimatoimiston ulkopuolelta. Hankittavien palvelujen sisällön suunnittelussa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti motivointiin sekä aikuisopiskelijoiden tarpeiden kartoittamiseen, aikuiskasvatuksen metodiikkaan sekä aikuisten oppimiskyvyn erityiskysymyksiin. Ammatillisessa koulutuksessa tulisi huomiota kiinnittää entistä enemmän opiskelijoiden ohjaamiseen ja oppimisen tukemiseen.

3.2. Uudet oppimisympäristöt ja virtuaaliopetuksen ja -oppimisen kehittäminen

Suomi on monelta osin tietoyhteiskuntakehityksen edelläkävijämaa EU:ssa. Tästä huolimatta uusimman tieto- ja viestintätekniikan tarjoamia mahdollisuuksia käytetään mm. opetuksessa, oppimateriaalituotannossa ja opettajien perus- ja täydennyskoulutuksessa varsin vähäisessä määrin hyväksi. Eduskunnan sivistysvaliokunta on viime vuosina useissa mietinnöissään ja lausunnoissaan kiirehtinyt tarpeelliseksi havaittuja toimenpiteitä.

Valiokunnan linjauksia, jotka kohdistuvat toimintaan EU-tasolla, ovat mm. seuraavat: ”Rahoitusta on erityisen tärkeää kohdentaa oppisisältöjä ja opetusmenetelmiä kehittäviin riittävän mittaviin huippuhankkeisiin sekä hyvien käytäntöjen levittämiseen koko EU:n alueella.” ... ”Valiokunta korostaa sitä, että Suomi voisi saavuttaa globaalin edelläkävijän aseman mm. mobiilin oppimisen ja sen tukemisen ratkaisuja kehitettäessä sekä kanavariippumattoman monimediaisen oppisisällön tuottamisen osajana.” ... ”Suomella on mahdollisuus vallata alaa itsellemme vahvoilla sisältöalueilla kapeillakin maailmanlaajuisilla osa-alueilla, jos hallitsemme kulttuurisen ja sisällöllisen lokalisoinnin muita paremmin.”

Kansallisella tasolla sivistysvaliokunta korostaa mm. seuraavia toimenpidelinjoja: ”Valiokunta korostaa myös sähköisten oppimisympäristöjen ja oppimateriaalituotannon merkitystä. Valmistelussa olevien toimenpiteiden määrä ja taso on näiden osalta riittämätön. Erityisen välttämätöntä on luoda kaikille kansalaisille edellytykset täydentää perinteistä lukutaitoa medialukutaidolla. Medialukutaito on yhä korostetummin tietämyksen hallinnan systemaattista kehittämistä. Sen ytimenä on itsensä ilmaiseminen ja yhdessä muiden kanssa tapahtuva oivaltaminen ja uuden luominen. Se on myös

jatkuvan ammatillisen kehittymisen perusta.” ... ”Teknologiaan perustuvan opetuksen ja oppimisen sisällöt eivät ole kehittyneet seuraamaan teknologian tarjoamia mahdollisuuksia. Jos vastaavasti sisältötuotantoalan kehitykseen investoitaisiin merkittävästi nykyistä enemmän, suomalainen informaatiotekniikan osaaminen kanavoituisi monien ammattiryhmien hyödyksi sekä samalla ammatillisen ja yleissivistävän opetuksen oppimiskäsitystä, -metodeja ja -materiaaleja uudistavaksi.” ... ”Valiokunta pitää tärkeänä, että valtio myös TEKESin kautta kannustaa ja tukee teknologian kehittämiseen olennaisesti kuuluvia sisältötuotantoja ja niiden kehittämistä rahoittavia projekteja. TEKESin rooliin tulee lisätä myös arvoketjun ensimmäisen vaiheen rahoitus eli ideoiden ja sisältöjen synnyttäminen ja niiden tuotekehitys.” ... ”Kansallisesti tarvitaan ohjelmia, joissa taiteilijoiden ja tekniikan kehittäjien välille kehittyä vahva henkinen silta. Innovaatioissa ovat ytimenä ihminen ja ihmis-yhteisöt ideoiden synnyttäjinä, kehittäjinä ja syntyvien tuotteiden käyttäjinä.”

Uusi tieto- ja viestintäteknikka avaa moninaisia mahdollisuuksia oppimateriaalin yhteistuotannolle sekä useiden yksilöiden ja yhteisöjen yhdessä tapahtuvan oppimisen ja myös opetuksen irrottamiselle aikaan ja paikkaan kiinnittyneestä oppilaitosympäristöstä. Tehokkaan virtuaaliopetuksen ja -oppimisen edellytyksenä ovat toisaalta opiskelijoiden sekä toisaalta opettajien riittävät valmiudet tieto- ja viestintäteknikan ja virtuaalisten oppimisympäristöjen hallintaan ja käyttöön henkilökoh- taisten ja yhteisöllisten työmenetelmien ja -kulttuurin uudistajana. Toimintaa suunnataan määrätie- toisesti yhteistoiminnalliseen oppimiseen sekä siinä tarvittavien yksilön ja yhteisön tietämyksen hallinnan menetelmien kehittämiseen.

Ehdotus 18.

Työryhmä ehdottaa, että virtuaaliopetuksen ja -oppimisen mahdollisuudet käytetään täysimittaisesti hyödyksi korostaen samalla sitä, etteivät puuttuvat tietoyhteiskuntataidot saa- olla esteenä koulutukseen pääsylle. Työryhmä ehdottaa seuraaviin toimenpiteisiin ryhty- mistä:

- *Verkko-opetusta ja pedagogiikkaa kehitetään niin, että laadukasta, kansalaisten tavoitteet ja elämäntilanteen huomioonottavaa tarjontaa on kattavasti kaikilla koulutustasoilla ja -aloilla*
- *Opetushenkilökunnan täydennyskoulutukseen ja koulutuksen järjestäjien osaami- seen kohdennetaan määrärahoja niin, että luodaan edellytyksiä tieto- ja viestintä- tekniikan täysipainoiseen hyödyntämiseen erityisesti aikuisopiskelussa.*
- *Opetustoimen rahoitusjärjestelmän ja -perusteita uudistetaan niin, että ne kan- nustavat koulutuksen järjestäjiä kehittämään ja käyttämään nykyaikaisia opetuk- sen toteutusmuotoja aikuiskoulutuksessa.*

Edellä kuvattujen periaatteiden ja linjausten täytäntöön panemiseksi työryhmä ehdottaa seuraavia toimenpiteitä:

- *Aikuiskoulutuksen ja siinä erityisesti työhön kytkeytyvien kompetenssien ja verk- koyhteistyömenetelmien kehittämiseksi virtuaaliyliopiston, virtuaaliammatti- korkeakoulun ja virtuaalikoulun sekä digiTV:n syvällistä yhteistyötä lisätään. Näiden tahojen yhteisiin oppimateriaalin tuotanto- ja eOppimisen menetelmien kehittämishankkeisiin varataan erillismääräraha, joka vuositasolla on 5 miljoonaa euroa. Tämän määrärahan lisäksi mukaan tulevat tahot kohdentavat hankkei-*

siin merkittävästi omia resurssejaan. Nämä hankkeet toteutetaan kaikille avointa Yleisradion digiTV- ja internetverkkoalustaa hyväksikäyttäen avointa yhteistyötä ja hajautettua yhdessä tekemistä korostaen. Nämä hankkeet toteutetaan kansallisina tietämyksen hallinnan perustan kehittämishankkeina ja niihin kytketään tiiviisti opettajien täydennyskoulutus sekä eri puolilla Suomea toteutettavat Oppiva alue ja Oppiva organisaatio –hankkeet.

- *Vapaan sivistystyön laajana kehittämishankkeena organisoidaan ohjatun ryhmäopiskelun tukena virtuaaliaineistojen verkostoitunut kehittäminen ja käyttö. Eri-tyistä huomiota kiinnitetään yhdessä oppimisen menetelmien kehittämiseen sekä pätevien ohjaajien rooliin oppimisen motivoinnissa ja ongelmien ratkaisussa.*
- *TEKES organisoii yhteistyössä mm. kansallisen sisältötuotantohankkeen, SITRAn, Yleisradion, kansallisten virtuaaliopetus- ja –oppimishankkeiden kanssa sekä yritysten kanssa monivuotisen eOppimisen teknologiaohjelman, joka luo teknologian kehittäjille ja sisällön tuottajille systemaattista yhteistyötä uusien kansallisten ja kansainvälisten tuotteiden ja palvelujen synnyttämiseksi.*

3.3. Opettajien ja kouluttajien osaamistaso ja sen kehittäminen

Eduskunta on esittänyt koululakiuudistusta koskevana lausumana seuraavaa: ”Eduskunta edellyttää, että opetussuunnitelmia kehitetään siten, että ne sisältävät myös koulun ja opettajien ammattitaidon kehittämisen tavoitteenasettelun, kehittämisprosessin kuvaukset sekä menetelmät, joilla kehittämis-toimintaa arvioidaan.” Muun kehittämistoiminnan lisäksi henkilöstön kehittäminen nousee keskei-seksi pitkän tähtäimen kehittämistoimeksi.

Opetushenkilöstön pedagogiset perusopinnot ja muut kelpoisuutta tuottavat opettajankoulutusopin-not kuuluvat valtion rahoitusvastuuseen.

Opetustoimen henkilöstön ammattitaitoa ylläpitävän täydennyskoulutuksen osalta vastuut on hajau-tettu seuraavasti:

- 1) Opettajien omaehtoiseen täydennyskoulutukseen, jossa vastuu ja päätösvalta koulutukseen osallistumisesta on opettajalla itsellään, mutta jonka toteuttamiseen hän voi saada yhteis-kunnan tukea erilaisten opintorahojen muodossa. Työnantaja päättää koulutukseen osallis-tumisesta työaikana.
- 2) Oppilaitosten henkilöstökoulutukseen, jossa vastuutahona on oppilaitoksen ylläpitäjä. La-kisääteisesti ensisijainen vastuu opettajien täydennyskoulutuksesta on oppilaitoksen ylläpi-täjällä, joka useimmiten on kunta.
- 3) Koulutuspoliittisesti merkittävään lisäkoulutukseen, jonka ohjaus- ja rahoitusvastuu on valtiolla. Koulutuspoliittisesti merkittävä koulutus on koulutusta, joka edistää eduskunnan ja valtioneuvoston päätösten sekä opetusministeriön ja opetushallituksen välisen tulosso-pimuksen tavoitteiden toteutumista käytännössä.

Ehdotus 19.

Työryhmä ehdottaa, että koulutuspoliittisesti merkittävä lisäkoulutus suunnataan asetettujen painopistealueiden mukaisesti ja koko maahan. Se ei korvaa eikä siirrä oppilaitoksen ylläpitäjän vastuuta henkilöstönsä täydennyskoulutusvelvoitteesta. Työryhmä esittää, että valtion tulo- ja menoarviossa olevaa opetustoimen henkilöstökoulutuksen (29.69.22.) momenttia kasvatetaan vuosittain koulutustarvetta vastaavasti. Valtion vastuulla ovat opetuksesta aiheutuvat kustannukset ja työnantajien vastuulla ovat muut koulutukseen osallistumisesta aiheutuvat kustannukset.

Näyttötutkintojärjestelmän myötä on siinä opettaville opettajille käynnistetty Opetushallituksen ja ammatillisten opettajakorkeakoulujen toimesta 15 ov:n laajuinen näyttötutkintomestarin koulutusohjelma. Ohjelma on opettajien ja ylläpitäjien taholta todettu tarpeelliseksi. Sen on suorittanut yli 2500 opettajaa, sisällä koulutuksessa on n. 1000 opettajaa ja opettajakoulutuslaitosten jonossa on n. 450 näyttötutkinto-opettajaa.

Aikuiskoulutuksen opettajille on räätälöity varsin mittavia erillisiä koulutushankkeita, kuten ammatillisen aikuiskoulutuksen opettajien kehittämisohjelma TUKEVA ja vapaan sivistystyön opettajien kehittämisohjelma VSOP. Ne rahoitetaan ESR- ja opetusministeriön sekä koulutuksen järjestäjien että opettajien yhteisrahoitteisina ohjelmina ja niitä on tarkoitus jatkaa. Päärahoitusvastuu on opetusministeriöllä.

Ammatillisissa oppilaitoksissa opettaa n. 12 600 opettajaa ja ammatillisissa aikuisoppilaitoksissa n. 2000. Ammatillisten aineiden opettajista vailla kelpoisuutta on 22 % ja yhteisten aineiden opettajista 28 %. Osa näistä opettaa myös aikuiskoulutuksessa. Kelpoisuus puuttuu 54 % ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten opettajista.

Nykyjärjestelmässä ongelmana on se, että ammatillisten opettajakoulutuslaitosten sisäänotto on alimitoitettu tarpeeseen nähden, minkä seurauksena kaikki virkaan tai tehtävään rekrytoidut ammatilliset opettajat eivät pääse opettajakoulutukseen. Lisäksi aikuisten näyttötutkintojärjestelmän piirissä toimivilta tulisi kelpoisuusvaatimukseen lisätä 15 opintoviikon näyttötutkintomestarin opinnot.

Ehdotus 20.

Työryhmä ehdottaa, että

- *Opettajakoulutuslaitosten sisäänotto ammatillisiin ja vapaan sivistystyön opettajakoulutusopintoihin (35 ov) tulee järjestää kaikille, jotka on otettu virkaan tai tehtävään ehdolla, että pedagogiset opinnot suoritetaan vähintään kolmen vuoden kuluessa.*
- *Näyttötutkintojärjestelmässä toimivien kelpoisuusvaatimukseen lisätään 15 ov:n näyttötutkintomestarin koulutusohjelman suorittaminen.*
- *Ammatillisten opettajien pedagogisia opintoja kehitetään edelleen siten, että ne tukevat opettajan omaa opetustyötä ja oppilaitoksen toimintaa.*
- *Parannetaan opettajien edellytyksiä pedagogisesti korkeatasoiseen opetukseen kaikissa aikuiskoulutusta tarjoavissa yksiköissä.*

3.4. Eri tavoin hankitun osaamisen tunnustaminen

Osaamisen tunnustaminen nykyisissä säädöksissä

Nykyisessä tutkintotavoitteista koulutusta koskevassa lainsäädännössä on kolmenlaisia säädöksiä muualla hankitun osaamisen tunnustamisesta. Ne koskevat näyttöön perustuvaa tutkintojen suorittamista, tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumista muualla kuin formaalissa koulutuksessa hankitun osaamisen perusteella sekä muualla hankitun osaamisen hyväksilukemista opinnoissa.

Todistuksen perusopetuksen tai lukion oppimäärän tai sen osan suorittamisesta voi saada osallistumalla erityiseen tutkintoon tai tietojen tai taitojen hankkimistavasta riippumattomiin kokeisiin. Ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon ja erikoisammattitutkinnon tai näiden osan voi suorittaa ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomissa näyttötutkinnoissa. Kielitutkinnon voi suorittaa osallistumalla tutkintotilaisuuteen. Opetushallinnon tukemassa järjestelmässä voi lisäksi suorittaa tietokoneen ajokortin.

Lukioon, ylioppilastutkintoon, ammatilliseen peruskoulutukseen, ammattikorkeakouluun ja yliopistoon voidaan valita myös henkilö, joka ei ole suorittanut yleisvaatimuksena olevaa koulutusta mutta laitoksen arvion mukaan omaa muulla tavoin hankitut riittävät edellytykset opiskeluun.

Lukiossa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelijalla on oikeus lukea hyväkseen muualla suoritettut opinnot, jotka ovat tavoitteiltaan ja keskeisiltä sisällöiltään opetussuunnitelman mukaisia. Ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa opiskelija voi tutkintoa suorittaessaan lukea hyväkseen muussa kotimaisessa tai ulkomaisessa korkeakoulussa taikka muussa oppilaitoksessa suorittamiaan opintoja sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja muilla samantasoisilla opinnoilla.

Yliopistojen PD-ohjelmista ja muusta täydennyskoulutuksesta ja näyttötutkintojen kehittämisestä saatuja kokemuksia hyödyntäen tulisi korkeakoulutetuille luoda eri tavoin hankitun lisä- ja täydennyskoulutuksen tunnustamismenettely. Opintokirjaan tai osaamisen portfolioon voitaisiin koota esim. opintoviikoiksi mitatut opintosuoritukset ja muut osaamisenäytteet, jotka eivät riippuisi niiden hankintatavasta. Pelisäännöt ja järjestelmän ylläpito tulisi tehdä opetusviranomaisten, oppilaitosten, työelämän järjestöjen ja työmarkkinaosapuolten yhteistyönä kullekin alalle soveltuvalla tavalla. Tavoitteena tulisi olla kullakin alalla arvostettu PD-tutkinto, jonka yleinen vaatimustaso olisi kaikilla aloilla yhtäläinen. Menettelyllä lisättäisiin korkeakoulutettujen ammatillisen lisäkoulutuksen tavoitteellisuutta sekä jaettaisiin kustannuksia ajallisesti ja useammalle taholle. Koulutus kytkeytyisi myös helpommin kuin yhtenäisessä pitkäkestoisessa koulutuksessa kunkin henkilön työtehtäviin ja työyhteisön kehityssuunnitelmiin.

Ehdotus 21.

Työryhmä esittää, että opetusministeriö asettaa työryhmän laatimaan ehdotuksen yliopistojen täydennyskoulutuksen kehittämisestä ja kohdentamisesta tässä mietinnössä esitettyjen linjausten mukaisesti. Erityisen tärkeää on laatia ehdotus ns. PD-tutkinnoiksi, joka moduuliperustaisena, yksilön ja työyhteisön kehittämistavoitteita tukevana ja eräänlaisena yliopistotasoisena näyttötutkintona vastaisi joustavasti työelämän muuttuviin osaamistarpeisiin.

Muualla kuin formaalissa koulutuksessa opitun tunnustamisen kehittäminen

Muualla kuin formaalissa koulutuksessa opitun tunnustaminen on noussut kansainvälisessä keskustelussa sekä OECD:n että EU:n piirissä esiin osana elinikäisen oppimisen politiikkaa. Yhteiskunnan ja erityisesti työelämän nopeiden muutosten johdosta on lähdetty muovailemaan politiikkaa, jolla voidaan turvata kansalaisten mahdollisuudet ennakoita ja sopeutua. Kansalaisille pyritään luomaan koko elämänkaaren kattavat mahdollisuudet uuden oppimiseen käyttäen hyväksi formaalia ja non-formaalista koulutusta sekä informaalia oppimista työssä, kansalaistoiminnassa ja muissa ihmisten arkiympäristöissä.

Tavoitteena on myös parantaa näiden koulutuksen ja oppimisen lohkojen kytkeytymistä toisiinsa. Yksi kehittämiskohteista on tällöin muualla kuin formaalissa koulutuksessa opitun tunnustaminen suhteessa formaaliin koulutukseen. Suomessa hallitus ei ole pitänyt nykyisiä tunnustamismenettelyjä riittävinä ja on ottanut seuraavat kannat kehittämiseen:

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 1999-2004 mukaan "osaamisen arviointia ja tunnustamista kehitetään siten, että nuoret ja aikuiset voivat hyödyntää aiemmin työelämässä, kansalaistoiminnassa tai muulla tavoin hankkimansa osaamisen opinnoissaan".

Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelman 2000 mukaan yhtenä työllistävyyden parantamiskeinona "osaamisen arvioinnin ja tunnustamisen menettelytavat aikaansaadaan niin, että aikuiset voivat hyödyntää aiemmin työelämässä, kansalaistoiminnassa tai muulla tavoin hankkimansa osaamisen opinnoissaan".

Osana muualla kuin formaalissa koulutuksessa opitun tunnustamista kehittävän EU:n komission työryhmän "Forum on transparency of qualifications" työtä on kaikissa EU:n jäsenmaissa käynnistetty nykytilanteen kartoitus. Suomessa kartoituksesta vastaa Opetushallitus. Ennakkotiedot kartoituksesta viittaavat siihen, että säädösten mahdollistamaa tunnustamista käytetään ammatillisia näyttötutkintoja ja kielitutkintoja lukuun ottamatta vähän. Selvityksiä ja tilastoja määristä ja menettelytavoista näyttää myös olevan saatavissa niukasti.

Ehdotus 22.

Työryhmä esittää, että käynnistetään koko koulutusjärjestelmän ja työuran kattava osaamisen arvioinnin ja tunnustamisen kehittämishanke, joka tukee tavoitteiden asiantantaa sekä opetuksen ja oppimisen menetelmien kehittämistä.

Näyttötutkintojärjestelmän kokonaisarviointi suoritettiin vuonna 2000. Järjestelmän suosio on kasvanut tasaisesti tutkintorakenteen kehittymisen myötä. Näyttötutkinnot ovat lisänneet työelämän tarpeiden huomioimista ja lähentänyt työelämää näyttöjen toteuttamiseen ja koulutuksen suunnitteluun. Järjestelmän tavoitteet eivät kuitenkaan kaikilta osin ole toteutuneet. Keskeinen näyttötutkintojen idea oli, että työssä opittu voitaisiin käydä näyttämässä tutkintotilaisuuksissa ja todellinen osaaminen realisoituisi näin tutkinnosta saatavassa todistuksessa. Näytöin suoritettavassa tutkinnossa etuna olisi, että formaali koulutus jäisi mahdollisimman vähiin ja koulutusajat lyhenisivät oleellisesti.

Näyttötutkintojärjestelmässä selvästi suurin osa osallistuu kuitenkin näyttöön valmistavaan koulutukseen. Valmistava koulutus on näytössä menestymisen kannalta osallistujien mielestä tärkein tekijä ja näytössä on vaikea menestyä pelkän työkokemuksen perusteella. Näyttötutkintojärjestelmän

rahoitus perustui ennen vuotta 2001 ns. hankintajärjestelmään ja tämän jälkeen pääosin laskennallisiin valtionosuuksiin. Etenkään valtionosuusjärjestelmä ei kannusta koulutuksen järjestäjiä pelkkien näyttötutkintotilaisuuksien järjestämiseen, vaan palkitsee lähinnä näyttöön valmistavasta koulutuksesta. Toisaalta monet opiskelijat eivät osallistu valmistavan opintojakson jälkeen näyttöön. Edelleen ongelmia on ollut valmistavan koulutuksen ja näyttöjen vastaavuudessa sekä tutkintotoimitusten luottamusjäsenten ansioiden korvaamisessa.

Näyttötutkintojärjestelmän kehittämiseksi sekä mm. toimenpide-ehdotuksen kohdassa neljä esitetyn suomalaisen osaamisen nosto-ohjelman toimeenpanoa ja tavoitteita tukemaan työryhmä esittää seuraavaa.

Ehdotus 23.

Asetetaan Opetushallituksen johdolla keväällä 2002 työryhmä seuraamaan ja arvioimaan ammatillisiin tutkintoihin valmistavan koulutuksen yhteydessä tapahtuvien näyttöjen järjestämistä sekä tekemään ehdotukset koko näyttötutkintojärjestelmän kehittämistä. Työryhmän tehtävänä on myös organisoida yhteistyössä eri tahojen kanssa ehdotuksessa 29 esitettyjen näyttöön osallistumista kannustavien ja siinä menestymistä tukevien koulutusjaksojen suunnittelu ja toimeenpano.

3.5. Opintojen kustannukset ja opintojen aikainen toimeentulo

Opintojen kustannukset

Työryhmä pitää tärkeänä, että myös jatkossa kaikilla väestöryhmillä on myös taloudellinen mahdollisuus osallistua koulutukseen. Tavoitetta tukemaan sellaisille väestöryhmille, joilla ei ole mahdollisuuksia suoriutua opintomaksuista turvataan koulutukseen pääsy sekä kohtuullisin opiskelumaksuin että opintosetelikokeilua laajentamalla.

Ehdotus 24.

Työryhmä katsoo, että koulutuksesta perittävien maksujen tulee olla kohtuullisia myös käytännössä. Erityishuomiota tulee kiinnittää pitkäkestoisen koulutuksen rahoitusperusteiden kehittämiseen ja niistä perittävien opiskelijamaksujen tasoon. Samoin tulee huolehtia tarkoituksenmukaisin järjestelyin siitä, että esimerkiksi tietoyhteiskunta-, kansalais- ja oppimistaitoja vahvistavista opinnoista perittävät maksut eivät ole esteenä niitä eniten tarvitsevien kansalaisten hakeutumiseen po. koulutukseen.

Työryhmä ehdottaa, että opetusministeriö asettaa työryhmän tai selvitysmiehen tekemään analyysin ja laatimaan ehdotuksen koulutuksesta perittävien maksujen kohtuullisuudesta. Tehtävään tulee sisältyä myös selvitys siitä, millaisin yleis-periaattein kustannusvastuu yksilön, työnantajan ja yhteiskunnan välillä tulisi eri aloilla hoitaa ja miten alakohtaisten säädösten, sopimusten ja suositusten avulla voitaisiin lisätä eri henkilöstöryhmille suunnatun koulutuksen rahoitusta.

Lyhytkestoisen ammatillista osaamista ja tietoyhteiskuntataitoja kehittävän koulutuksen kustannuksien kattamista varten opintosetelikokeilua laajennetaan opetusministeriön ja työministeriön yhteishankkeena. Opintoseteleillä kustannettavan koulu-

tuksen ensisijaisia kohderyhmiä ovat ryhmät, joilla opintojen esteenä ovat liian korkeat kustannukset.

Opintojen aikainen toimeentulo

Ehdotus 25.

Työryhmä katsoo, että aikuisväestölle tulee luoda riittävántasoiset ja monipuoliset opintojenaikaisen toimeentulon järjestelyt, jotka luovat edellytyksiä myös omavalintaisiin opintoihin, kattavat myös yleissivistävän ja vapaan sivistystyön tarjonnan sekä kannustavat ammatillisen osaamisen jatkuvaan kehittämiseen elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti.

Aikuisten opintojen aikaisen toimeentulon järjestelyjä kehitetään siten, että yleissivistävät opinnot niiltä osin kuin ne ovat osa ammatillisiin näyttötutkintoihin valmentavia henkilökohtaisia opiskelusuunnitelmia luetaan aikuiskoulutustukeen oikeuttaviksi opinnoiksi. Pitkäkestoiset, päätoimiset ja todistuksin osoitetut vapaan sivistystyön opinnot saatetaan opintososiaalisesti tasaveroisiksi (aikuiskoulutustuki) ammattiopintojen kanssa. Selvitetään myös mahdollisuudet poikkeusjärjestelyin turvata toimenpite-ehdotusten kohdassa neljä tarkoitettulle kohdejoukolle nykyistä motivoivammat ja paremmat taloudelliset edellytykset turvaavat opintojen aikaiset edut. Osaamisen nosto-ohjelman tueksi lyhennetään aikuiskoulutustuen työhistoriavaatimusta ja nostetaan tuen tasoa.

Työttömien koulutusmahdollisuuksia parantamaan sekä osaamisen nosto-ohjelman tavoitteita tukemaan laajennetaan kiireellisesti työttömien koulutuspäivärahan potentiaalista käyttäjäkuntaa ehdotuksessa kahdeksan esitetyllä tavalla.

Seurantatietojen mukaan työttömien koulutuspäivärahan laskennalliset kustannukset ovat vuositasolla noin 4 900 € / osallistuja. Ansioturvan tasoista etuutta nauttivilla laskennalliset kustannukset ovat noin 5 700 € ja perusturvan tasoista etuutta nauttivilla noin 2 700 €. Tietojen pohjana on käytetty vuoden 2000 kustannustasoa. Edellisestä voidaan karkeasti arvioida, että tuhannen koulutuspäivärahan saajan lisäys merkitsisi noin 49 milj. € kustannusten kasvua.

Henkilöstökoulutuksen verotuskohtelu

Työnantajan kustantaman koulutuksen verotuskäytäntönä on ollut, että ammattitaidon perustasoa selvästi kohottava, uusiin työtehtäviin valmiudet antava koulutus on rinnastettu työnantajan kustantamaan palkkaan ja näin verotettavaksi tuloksi. Sen sijaan jos koulutus tähtää olemassa olevan ammattitaidon kehittämiseen tai säilyttämiseen tulkitaan se verovapaaksi etuudeksi. Rajanveto edellisten välillä ei ole selvä ja tulkinta tehdään tapauskohtaisesti. Esimerkiksi se, että koulutus johtaa tutkintoon ei automaattisesti merkitse koulutusmenojen palkkaluonteisuutta mikäli sitä ei tulkita ammattitaidon perustasoa kohottavaksi koulutukseksi. Edelleen sama koulutus voidaan eri henkilöillä heidän koulutustaustan ja työtehtävien luonteen mukaan tulkita verokohtelussa eri tavoin. Ongelmia verotuksen kannalta on syntynyt lähinnä korkeammin koulutettujen suuruudeltaan merkittävien koulutusmenojen luonnetta arvioitaessa. Tapausten moninaisuuden vuoksi koulutusmenojen verotuskohtelu on jäänyt verotus- ja oikeuskäytännön varaan. Työelämän muuttuvien kompetenssivaati-

musten kannalta työntekijälle tarpeellinen ja työnantajan maksama pitkäkestoinen koulutus, esimerkiksi MBA, PD ja Insinööristä Diplomi-insinööriksi -ohjelmat, on tarkoituksenmukaista säätää työntekijälle verottomiksi.

Ehdotus 26.

Työnantajan kustantaman pitkäkestoisen täydennyskoulutusohjelman tai tutkinnon koulutusmaksujen verotuskohtelu selvitetään pikaisesti ja verotuskäytännöstä poistetaan koulutukseen hakeutumista rajoittavat esteet. Työryhmä ehdottaa, että verohallinnon ohjein todetaan työelämän muuttuvien kompetenssivaatimusten kannalta työntekijälle tarpeellinen pitkäkestoinen koulutus sellaiseksi ammattitaidon ylläpitoa ja työllistävyyttä turvaavaksi toimenpiteeksi, että näitä koskevat työnantajan maksamat kustannukset ovat työntekijälle verottomia. Mikäli selvitys osoittaa, ettei verohallinto voi nykysäädösten voimassaollessa tällaisia yleisohjeita antaa, tuodaan tarvittava lakiehdotus pikaisesti eduskunnan käsittelyyn.

4. AIKUISKOULUTUKSEN RAHOITUS JA OHJAUS

4.1. Aikuiskoulutustarjonnan volyymi ja kohdentuminen

Aikuiskoulutuksen vastuuja

Aikuiskoulutus on 1980-luvulta lähtien jaoteltu omaehtoiseen koulutukseen, työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja henkilöstökoulutukseen pääasiassa rahoitusperustan mukaan.

Omaehtoisen aikuiskoulutuksen rahoituksesta päävastuussa on opetusministeriö. Se vastaa myös oppilaitosverkoston kattavuudesta, laadusta ja kehittämisestä. Muut hallinnon alat, kuten työministeriö sekä yritykset ja julkisyhteisöt voivat hankkia koulutusta opetushallinnon alaisilta oppilaitoksilta. Omaehtoisessa aikuiskoulutuksessa opiskelijoiden opiskelupäätös perustuu yleensä henkilökohlaiseen haluun itsensä kehittämiseen. Opiskelija voi rahoittaa opintonsa joko opiskelemalla työn ohessa tai käyttämällä hyväksi erilaisia opintososiaalisia etuuksia kuten aikuiskoulutustukea.

Työministeriön toimialaan kuuluu työvoimapolitiittinen koulutus, joka on osa työpolitiikkaa. Koulutuksen rahoittaa työministeriö pääsääntöisesti TE-keskusten kautta ohjattuna hankintatoimintana. Työvoimatoimisto tekee valinnat koulutukseen. Koulutus voi olla sekä tutkintotavoitteista että eitutkintotavoitteista. Opiskelija saa koulutuksen aikana työttömyyspäivärahan suuruista tukea.

Uusi työsopimuslaki velvoittaa työnantajat huolehtimaan työntekijöiden osaamisen jatkuvasta ja ennakoivasta kehittämisestä. Työnantajan on myös pyrittävä edistämään työntekijän mahdollisuuksia kehittyä kykyjensä mukaan työurallaan etenemiseksi. Irtisanomistilanteessa ensisijaisia keinoja ovat työn tarjoaminen ja koulutusvelvollisuus. Yhteistoimintalain mukaan yli 30 hengen yritysten tulee tehdä vuosittain koulutussuunnitelma, jota käsitellään henkilöstön kanssa. Käytännössä yhteistoiminta henkilöstön kehittämisessä on varsin puutteellista.

Aikuiskoulutuksen vastuujaon periaatteet ovat selkeät. Omaehtoisen aikuiskoulutuksen kohdejoukko ovat itsenäisesti koulutukseen hakeutuvat kansalaiset, työvoimapolitiittisen koulutuksen kohdejoukko ovat pääsääntöisesti työttömät ja henkilöstökoulutuksen yritysten ja julkisyhteisöjen työntekijät. Vastuujaon ongelmat ovat liittyneet lähinnä koulutuksen määrälliseen tarjontaan. Esimerkiksi

työttömistä koulutukseen pyrkijöistä vain vajaalle puolelle on mahdollista osoittaa koulutuspaikka. Henkilöstökoulutus taas painottuu korkeammassa asemassa oleviin työntekijöihin. Omaehtoinen koulutus taas kasaantuu jo aiemmin verraten paljon koulutusta saaneille.

Ehdotus 27.

Työryhmä ehdottaa, että nykyinen aikuiskoulutuksen perusjaottelu säilytetään tehostaen järjestelmän eri osien yhteensovittamista koulutukseen hakeutuvan yksilön näkökulmaa ja koulutusmahdollisuuksia korostaen.

Työryhmä ehdottaa, että käynnistetään rahoituspohjan laajentamista koskeva selvitystyö.

Jakautuminen koulutustasoittain ja –muodoittain

Aikuiskoulutuksen volyymi

Ammatillisessa koulutuksessa aikuisten koulutustarjonnan volyymi on tavoiteasiakirjoissa sidottu nuorten koulutuksen tarjonnan määrään. Näin aikuisille suunnatun koulutuksen kokonaistarjonta on sidottu nuorten koulutuksen mitoituksen perusteisiin. Tulevaisuudessa ei ole perusteltua lähteä siitä, että aikuisen väestön koulutustarpeet vaihtelisivat nuorten suhteessa. Pikemminkin tavoitteena tulee olla mitoitusjärjestelmä, joka huomioi elinkeinoelämän, työmarkkinatilanteen sekä väestön ikärakenteen ja koulutustason vaihtelut. Aikuiskoulutukseen sopivan mitoitusjärjestelmän ohella tulee koulutusta kohdentaa ammattirakenteen kehityksen mukaisesti siten, että koulutusta järjestetään aikuisille sopivin keinoin ja muodoin. Koulutuksen järjestäjien ilmoitusten perusteella vuosina 2000 ja 2001 aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikkoja oli noin 6 000. Samaan aikaan ammatilliseen peruskoulutukseen osallistui noin 27 000 yli 25-vuotiasta henkilöä. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa oli samana vuonna runsas 26 000 vuosipiskelijapaikkaa, joka taso on myöhemmin laskenut huomattavasti. Tutkintotavoitteisen lisäkoulutuksen osuus oli noin 60 prosenttia ja ammatti- ja erikoisammattitutkintoon osallistui noin 18 000 henkilöä.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen osalta on näkyvissä kehitys, jossa pitkällä aikavälillä aikuisikäisten tarve peruskoulutukseen laskee ja työn ohessa jaksottaen suoritettavan sekä tutkintotavoitteisen että muun lisäkoulutuksen tarve kasvaa. Lähimmän viiden vuoden aikana on kuitenkin ilmeistä, että laaja pelkän perusasteen varassa olevan väestön osaamisen lisääminen edellyttää mitattavaa panostusta myös aikuisten ammatilliseen peruskoulutukseen. Perustutkintojen tarve noin vuoteen 2010 mennessä vähentyy pääasiassa vähän koulutetun väestön siirtyessä työvoiman ulkopuolelta ja työvoimaan tulevien nuorten koulutustason yhä kohotessa. Lisäkoulutus tulee tulevaisuudessa olemaan suorittavan työn tekijöiden ensisijainen osaamisen kehittämisyväylä. Osa suorittavan työn tekijöistä hakeutuu tulevaisuudessa melko pitkänkin työuran jälkeen suorittamaan korkea-asteen tutkintoa.

Ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutuksen tarve tulee kasvamaan. Uusien jatkotutkintojen myötä ammattikorkeakoulut vahvistavat aikuiskoulutustehtävänsä ja tulevat olemaan merkittävä korkea-koulutasoisen aikuiskoulutuksen tarjoaja sekä perustutkinnoissa että täydennyskouluttajana. Tulevaisuudessa nuorista suuri osa suorittaa ammattikorkeakoulututkinnon ja tarvitsevat osaamisen päivittämistä. Ammattikorkeakouluilla tulee olemaan myös merkittävä asema uusien innovaatioiden levittämisessä työelämään ja sitä kautta työn tuottavuuden kasvattamisessa. Nykyisin aikuisille

suunnattuja ammattikorkeakoulututkintoon johtavia aloituspaikkoja on noin 7 000. Aikuisikäisiä ammattikorkeakouluissa opiskelee runsas 10 000 joista nuorten koulutuksessa noin 4 000.

Yliopistojen aikuiskoulutustehtävä tulee jatkossa selkeyttää. Aloittavista yliopistojen perustutkinto-opiskelijoista on noin viidennes aikuisikäisiä (yli 25-vuotiaita). Yliopistojen rooli tulee ammattikorkeakoulujen ohella olemaan nykyistä vahvemmin myös innovaatioiden ja huippuosaamisen levittäminen työelämään. Ottaen huomioon aktiiviväestön vähenevän määrän, kasvaa tarve joustaviin yliopisto-opintoihin, jotka on mahdollista suorittaa myös työn ohessa. Aikuisille suunnatun yliopisto-opetuksen tarve tulee jatkossa kasvamaan erityisesti työn ohessa suoritettavien, aikuisten pedagogiset tarpeet huomioon ottavien koulutusjaksojen osalta.

Väestön ikääntyessä tulevat myös aikuiskoulutuksen tarpeet muuttumaan. Ihmiset elävät virkeinä yhä pidempään ja tarvitsevat aktiivista toimintaa myös eläkkeelle jäätyään. Toisaalta tietoyhteiskunnan kehitys ja työ- ja arkielämän luomat kasvavat haasteet toiminnalliselle lukutaidolle edellyttävät aikuisväestöltä vankkaa yleissivistävää osaamista. Ammattien välisten rajalinjojen hämärtyessä ja työvoiman liikkuvuuden kasvaessa elinikäisen oppimisen taitoja tarvitaan aiempaa enemmän. Tällaisia valmiuksia ovat tarjonneet ennen muuta vapaan sivistystyön oppilaitokset, joiden tarjonnalle kasvava kohderyhmä asettaa tulevaisuudessa paineita.

Ehdotus 28.

Työryhmä ehdottaa, että aikuiskoulutuksen määrällisessä ja alakohtaisessa mitoituksessa otetaan aiempaa paremmin huomioon aikuisväestön koulutustarpeet ja työelämän kehitys siten, että aikuiskoulutuksen laajuutta ei lähtökohtaisesti sidota koulutuksen kokonaistarjonnan volyymiin.

Työryhmä ehdottaa, että yliopistojen perustutkintokoulutusta kehitettäessä selvitetään tarve erityisesti aikuisille suunnatun osapäiväiseen opiskeluun tarkoitetun koulutuksen tehokkaaseen järjestämiseen. Tällöin tarkastelun kohteena on ensinnäkin tarve järjestää erillistä koulutusta opinnoissaan viivästyneille tai opintonsa keskeyttäneille aikuisille ja toiseksi tarve erillisiin muunto- ja maisteriohjelmiin sekä työelämän että aikuisopiskelijoiden näkökulmasta tarkasteltuna.

Aikuiskoulutuksen muodot

Nykyisin lähes kaikilla koulutusasteilla on mahdollisuus järjestää koulutus erityisesti aikuisille soveltuvien keinoin ja muodin. Lukiokoulutuksessa yli 18-vuotiaiden ei tarvitse osallistua tietyille kursseille ja opetus voidaan järjestää niin, että se limittyy joustavasti aikuisten muuhun elämään. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnot ovat näyttötutkintoja, joihin valmistava koulutus järjestetään tutkinnon perusteiden mukaisesti huomioiden opiskelijan aiemmin opittu ja räätälöiden koulutus henkilökohtaisten opetussuunnitelmien mukaisesti. Myös ammatilliset perustutkinnot voidaan järjestää näyttöön valmistavina koulutuksina. Ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtava aikuiskoulutus on eroteltu itsenäiseksi osaksi ammattikorkeakoulujen koulutustehtävää ja opetus järjestetään nuorten koulutuksesta poikkeavalla tavalla. Yliopistojen erityistä aikuiskoulutustehtävää hoitavat tällä hetkellä erilliset täydennyskoulutuskeskukset, joiden vastuulla on sekä avoin yliopisto-opetus että ammatillinen ei-tutkintotavoitteinen täydennyskoulutus. Niillä on myös lukuisia toimipisteitä yliopistopaikkakuntien ulkopuolella. Yliopistojen normaalissa perustutkintokoulutuksessa ei ole erityisiä aikuiskoulutusohjelmia, mutta yliopistoissa on viime vuosina kehitetty lisääntyvästi erityi-

sesti aikuisopiskelijoille tarkoitettuja muunto- ja maisterikoulutusohjelmia mm. osana määräaikaista tietoteollisuusohjelmaa ja EU:n rakennerahastovaroin. Uusiutuva kaksiportainen perustutkintojärjestelmä mahdollistaa tulevaisuudessa entistä paremmin elinikäisen oppimisen huomioonottamisen myös normaalissa perustutkintokoulutuksessa.

Aikuisten tarpeet koulutuksen järjestämiselle poikkeavat olennaisesti nuorten tarpeista. Aikuisten aiemmassa koulutuksessa sekä nonformaaleissa ja informaaleissa oppimisympäristöissä oppima luo koulutuksen järjestämiselle ja pituudelle nuorista poikkeavat edellytykset. Aikuiskoulutuksen haasteena on opetuksen järjestäminen siten, että se joustavasti ottaa huomioon aikuisopiskelijan muun elämän ja rytmittää koulutuksen tähän sopivalla tavalla. Toisaalta haasteena saattaa joissain tapauksissa olla heikko oppimismotivaatio ja puutteelliset oppimistaidot. Aikuiskoulutus tulee pedagogisesti järjestää nuorten koulutuksesta poikkeavalla tavalla ottaen huomioon aikuisväestön erityistarpeet.

Nonformaaleissa ja informaaleissa oppimisympäristöissä opitun tunnustamiselle on Suomessa kehitetty työelämäläheinen näyttötutkintojärjestelmä. Toisen asteen ammatillisen tutkinnon voi suorittaa näyttämällä osaamisensa tutkintotilaisuudessa. Niille, jotka tarvitsevat jollain työelämän osa-alueella koulutusta näytöstä suoriutuakseen annetaan henkilökohtaisen opetusohjelman mukaista valmistavaa koulutusta. Järjestelmä on toiminut hyvin ja saanut kiitosta mm. kansainvälisissä arvioinneissa. Ongelmana kuitenkin on, että monet valmistavaan koulutukseen osallistuneet eivät osallistu näyttöön. Lisäksi näyttöön hakeutuvat lähinnä verrattain nuoret ja jo aiemmin ammatillisen koulutuksen hankkineet. Näyttötutkintojärjestelmän kokonaisarviossa todetaan, että "tutkinnon aloittamisen kynnyistä alentamaan ja suorittamista tukemaan ei ole kehitetty uusia keinoja".

OECD:n toteuttaman kansainvälinen aikuisten lukutaitotutkimus osoitti, että vaikka suomalaiset ovat vertailussa huippulukijoita on aikuisväestössä ryhmiä, joille toiminnallisen lukutaidon taso on liian heikko tietoyhteiskunnassa toimimiseen ja vaikeuttaa koulutukseen osallistumista. Työvoimapolitiittisessa koulutuksessa on laajasti otettu käyttöön ns. valmentavaa koulutusta, joiden yksi tavoite on edesauttaa mm. oppimisvalmiuksien kehittymistä. Myös omaehtoisessa koulutuksessa etenkin vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat toteuttaneet tätä tehtävää.

Henkilökohtaisen kehittymisen edellytyksissä aikuiset ovatkin hyvin eri tasoisia ja tarvitsevat erilaisia lähtökohtia oppimisurilleen. Ammatillisessa koulutuksessa menestyminen saattaa edellyttää sellaista yleissivistävää osaamista, jota useilla, esimerkiksi heikon toiminnallisen lukutaidon omaavilla ei ole. Näyttötutkinnoissa painottuvat ammatillisten osaamisalueiden ohella myös niitä sivuavat, mutta ammatin harjoittamisen kannalta keskeiset osa-alueet, kuten esimiestaidot, suullinen ja kirjallinen ilmaisu sekä kielitaito. Aikuiset tarvitsevatkin usein heille sopivien koulutuksen organisoinnin ja järjestämisen muotojen lisäksi koulutusjaksoja, jotka edesauttavat koulutukseen osallistumista, tutkinnon suorittamista ja tietoyhteiskunnassa menestymistä.

Ehdotus 29.

Työryhmä pitää tärkeänä, että aikuiskoulutusta järjestettäessä otetaan huomioon aikuisten nuorista poikkeava elämäntilanne, heillä jo oleva osaaminen ja työkokemus sekä erilaiset mahdollisuudet osallistua koulutukseen osa- tai kokopäiväisesti. Aikuiskoulutuksen järjestämisessä on kuitenkin tarkoituksenmukaista hyödyntää myös nuorille suunnattavan koulutuksen sisällöt, menetelmät ja opetusresurssit. Tämän vuoksi

nuorten ja aikuisten koulutuksen itsetarkoituksellinen erottaminen toisistaan ei ole tarkoituksenmukaista.

Työryhmä ehdottaa, että vähäisen pohjakoulutuksen saaneen väestön koulutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja toimenpide-ehdotuksen 4 suomalaisen osaamisen nosto-ohjelman tavoitteita tukemaan kehitetään koulutusjakso parantamaan vähän koulutettujen oppimisvalmiuksia ja työelämässä vaadittavia ongelmanratkaisutaitoja sekä yleissivistävää osaamista. Opintojakso luodaan sellaiseksi, että se tukee ammatillisen koulutuksen suorittamista ja kannustaa koulutukseen hakeutumista. Jakso kiinnittyy läheisesti ammatillisten näyttötutkinnon perusteisiin ja sen tulee kannustaa opiskelijaa osallistumaan näyttötutkintoon sekä tukea tämän menestymistä näytössä. Opintojakso voidaan sisällyttää ammatillisen tutkinnon näyttöön valmentavaan henkilökohtaiseen opiskeluohjelmaan. Opinnot voi suorittaa vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, aikuislukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa.

Alueellinen kattavuus ja järjestäjäverkko

Nykyisessä lainsäädännössä säädetään kattavasti sekä ammatillisesta koulutuksesta että ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, suoritettavista tutkinnoista ja muusta ammatillisesta koulutuksesta. Sääntelyn kohteena eivät ole koulutusta järjestävät oppilaitokset, vaan sääntelyn painopiste on koulutuksen ja tutkinnon tavoitteissa ja keskeisissä sisällöissä sekä opiskelijan oikeuksissa ja velvollisuuksissa. Laki velvoittaa huomioimaan työelämän tarpeet tutkinnoissa ja koulutuksessa. Lainsäädännöllä on lisätty koulutuksen joustavuutta ja reagointiherkkyyttä muuttuviin koulutustarpeisiin. Sääntelyjärjestelmä antaa koulutuksen järjestäjälle oikeuden järjestää koulutustehtävänsä mukaista ammatillista koulutusta ja toisaalta se voi sisältää koulutuksen järjestäjälle asetettuja koulutuksen järjestämistä koskevia velvoitteita. Näiden linjausten mukaisesti on tarkoitus jatkaa.

2000-luvulla aikuiskoulutuksen tarjonnan ja järjestäjäverkon kattavana ajatuksena tulee olla riittävä aikuisille suunnattu koulutuksen tarjonta ja saatavuus koko Suomen alueella. Alueellisesti eriytyneen väestöpohjan, työmarkkinoiden ja elinkeinorakenteen takia oppilaitosten toimintaedellytykset poikkeavat toisistaan maantieteellisesti. Riittävän verkoston edellytyksenä on kuitenkin oppilaitosten vakaa toiminta myös haja-asutusalueilla.

Ehdotus 30.

Koulutuksen alueellisen tarjonnan ja saatavuuden kannalta on tärkeää, että huolehditaan koko oppilaitosverkoston perusrahoituksen turvaamisesta kaikilla tasoilla ja myös pienille koulutuksen järjestäjille.

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään, miten rahoituksellisin ja muin keinoin voidaan turvata aikuisille suunnattu koulutustarjonta myös harvaan asutuilla alueilla.

Järjestäjäverkon toiminnassa tulee kiinnittää huomiota tehokkuuteen ja päällekkäisen koulutustarjonnan välttämiseen. Nykyinen lainsäädäntö ei pääsääntöisesti erottele koulutustehtävää oppilaitostyyppin mukaisesti, vaan koulutusta voivat järjestää kaikki ne oppilaitokset, joilla on siihen edellytetty lupa. Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa ja yliopisto-opetuksessa ei myöskään tällä hetkellä erikseen ohjata aikuiskoulutuksena ja nuorten koulutuksena järjestettävää opetusta, vaan koulutuksen kohdentamisessa päätösvalta on koulutuksen järjestäjällä.

Ehdotus 31.

Aikuiskoulutusjärjestelmää selkeytetään siten, että aikuiskoulutusta voidaan seurata, arvioida ja kehittää kokonaisuutena sekä tarkastella myös erillään nuorten koulutuksesta. Oppilaitokset toteuttavat ja kehittävät aikuiskoulutuksessa perustehtäviään. Myös jatkossa kaikilla koulutuksen järjestäjillä tulee olemaan aikuiskoulutustehtävä. Alueilla synnytetään kaikkien aikuiskoulutustoimijoiden vahva yhteistyö, joka ottaa huomioon elinkeinoelämän ja alueen kehittämistarpeet.

Koulutuksen alueellisen kattavuuden ja väestön perus- ja täydennyskoulutuksen tasapuolisen saatavuuden kannalta ei ole perusteltua suunnata eri koulutusmuotoja poikkeuksetta vain tietyille oppilaitostyypeille. Tämän takia aikuiskoulutusjärjestelmän selkiyttäminen toteutetaan pääsääntöisesti järjestämis- ja tukitoimintajärjestelmän ja tulosohjausta vahvistamalla ja kehittämällä sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Lupamenettelyllä turvataan koulutuksen alueellinen ja alakohtainen kattavuus.

Ehdotus 32.

Työryhmä ehdottaa, että koulutuksen järjestäjien tarkoituksenmukaisen hallinnollisen ja toiminnallisen yhteistyön kehittäminen tässä mietinnössä määriteltujen suuntaviivojen mukaisesti turvataan.

Työryhmä ehdottaa, että laaditaan aikuiskoulutuksen alueellisen vaikuttavuuden strategia. Tässä yhteydessä selvitetään mahdolliset lainsäädäntötarpeet.

4.2. Kehittämishankkeen kustannukset ja rahoitus

4.2.1. Toimenpideohjelma aikuisväestön koulutustason nostamiseksi vuosina 2003 - 2007

Kehittämisen painopisteet ja toimenpiteet luvussa ehdotettua toimenpideohjelmaa aikuisväestön koulutustason nostamiseksi ei voida toteuttaa perusrahoituksen puitteissa, vaan tarkoitusta varten tulee osoittaa määräaikainen (viisi vuotta) erillisrahoitus.

Toimenpideohjelma on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan valtion varoin. Kunnille ei toimenpideohjelmasta koidu uusia tehtäviä tai kustannuksia.

Toimenpideohjelman vuosittaiset kustannukset ovat noin 60 milj. euroa - 90 milj. euroa² (noin 360 milj. FIM – 540 milj. FIM). Viiden vuoden hankkeen kokonaiskustannukset ovat siten 300 milj. euroa - 450 milj. euroa (noin 1,8 miljardia FIM – 2,7 miljardia FIM). Lisäkustannukset kohdistuvat opetusministeriön hallinnonalalle.

² Kustannukset on laskettu olettamalla vuosiopiskelijajapaikan hinnaksi 7 500 €. Lähtökohtana on toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisen vuosiopiskelijajapaikan hinta. Kohderyhmän vaativuuden vuoksi arvioidaan tarvittavan noin 850 € ylimääräiset kustannukset.

4.2.2. Muut kehittämistoimenpiteet

Aikuisväestön osaamistason ylläpitäminen ja uusintaminen 2002 -2010

Ottaen erityisesti huomioon väestön ikärakenteessa tapahtuvat muutokset sekä elinkeinoelämän asettamat muutostarpeet tulee rahoitusta omaehtoiseen aikuiskoulutukseen uudelleen kohdentaa, mutta myös asteittainen lisätä vuoden 2002 hintatasossa arvioituna yhteensä noin 139 miljoonaa euroa vuoteen 2010 mennessä (Liite 1). Valtion rahoitus kasvaisi noin 100 miljoonaa euroa, kuntien noin 26 miljoonaa euroa ja muiden tahojen (koulutettavat ja työnantajat) yhteensä noin 13 miljoonaa euroa.

Avoimen yliopiston opetukseen on suunnattava vähintään nykyinen rahoitus (noin 13 miljoonaa euroa). Valtio rahoittaa myös ammatillisia erikoisoppilaitoksia vuonna 2002 14,6 miljoonalla eurolla. (Suomen ilmailuopiston perustamisen takia rahoitusta lisätään 16,8 miljoonaan euroon.)

Työttömien opiskelumahdollisuuksien kehittäminen

Työministeriön työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen kohdennettu rahoitus vaihtelee työmarkkinoiden ja työllisyystilanteen mukaisesti.

Työministeriö hankkii pääasiassa opetusministeriön vastuulla olevista oppilaitoksista tarvitsemaansa koulutusta. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen kohderyhmänä ovat pääsääntöisesti työttömät tai työttömyysuhan alaiset kansalaiset.

Työvoimapolitiittiseen koulutukseen ohjataan nykyisin vuositasolla noin 153 miljoonaa euroa ja opintososiaalisiin etuuksiin käytetään vajaa 100 miljoonaa euroa. Rahoituksen taso ja kohdentuminen seuraavat tilannetta työmarkkinoilla (Liite 2).

TE-keskukset vastaavat työvoimapolitiittisen koulutuksen hankinnasta työministeriön ohjeiden mukaisesti.

Työryhmä ehdottaa työvoimapolitiittiseen koulutukseen 4500 vuotuista lisäpaikkaa, josta aiheutuva lisäkustannus vuositasolla on noin 29,5 miljoonaa euroa.

Toimenpiteet maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksien laajentamiseen

Päävastuu työttömien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta on työministeriöllä (Liite 2). Työryhmä ehdottaa kotoutumiskoulutukseen 3000 vuotuista lisäpaikkaa, josta aiheutuva kustannuslisäys on vuositasolla noin 16,5 miljoonaa euroa.

Luku- ja kirjoitustaidottomien pakolaistaustaisten maahanmuuttajien koulutuksesta päävastuu on opetusministeriöllä. Työryhmän ehdottamasta 500 vuosittaisesta lisäopiskelijapaikasta aiheutuu kustannuksia vuositasolla noin 3,6 miljoonaa euroa (valtio 2,1, kunta 1,5). Vailla jatkokoulutuskelpoisuutta olevien koulutuksesta (250 vuosiopiskelijapaikkaa) aiheutuu noin 1,8 miljoonaa euroa (valtio 1,0, kunta 0,8) ja korkeakoulutuksen lisäyksestä (550 vuosiopiskelijapaikkaa) noin 3,4 miljoonaa euroa. Opetusministeriön rahoitusvastuun lisäys vuositasolla on näin ollen yhteensä noin 6,5 miljoonaa euroa ja kuntien noin 2,3 miljoonaa euroa.

Muut kehittämistoimenpiteet

Kohtaan "Uudet oppimisympäristöt ja virtuaaliopetuksen ja -oppimisen kehittäminen" sisältyvät toimenpide-ehdotukset edellyttävät uutta rahoitusta vähintään 5 miljoonaa euroa vuosittain.

Kohdissa "Yliopistojen erityisrooli aikuiskoulutuksen kehittämisessä" ja "Eri tavoin hankitun osaamisen tunnustaminen" määriteltyjen tehtävien hoitoon tarvitsevat yliopistojen täydennyskoulutuskeskukset vuosittain 15,1 miljoonaa euroa.

Yliopistojen perustutkintokoulutuksen kehittäminen paremmin aikuisiässä oleville sopivaksi edellyttää osittain myös yliopistojen perusresurssien lisäystä. Tämä valmistelutyö tulee pikaisesti käynnistää siten, että resurssilisäys voidaan ottaa huomioon osana korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lainsäädännön seuraavaa uudistamista.

Jatkovalmistelun yhteydessä on erikseen myös selvitettävä muiden kehittämistoimenpiteiden toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvat kustannusvaikutukset.

4.2.3. Yhteenveto ehdotusten kokonaiskustannuksista ja rahoituksesta

Julkisen sektorin (opetusministeriö, työministeriö ja kunnat) aikuiskoulutukseen suunnattu pysyvä kokonaisrahoitus vuositason kasvaessa vuoteen 2010 mennessä vuoden 2002 hintatasossa arvioituna noin 180 miljoonaa euroa (opetusministeriö 106, työministeriö 46 ja kunnat 28). Tavoitetason saavuttamiseksi tulee aikuiskoulutukseen käytettävää pysyvää kokonaisrahoitusta vuosittain lisätä koulutustarvetta vastaavasti. Laskelmassa ei ole mukana julkisen sektorin henkilöstönsä kohdentamia koulutusmenoja.

Edellä todetun lisäksi aikuisväestön koulutustason nosto-ohjelmaan ehdotetaan ohjattavan määräaikaista lisärahoitusta viiden vuoden aikana vuosittain noin 60 - 90 miljoonaa euroa - yhteensä 300 - 450 miljoonaa euroa.

Työnantajat rahoittavat henkilöstönsä koulutusta, Palvelutyönantajien jäsenyritysten osalta nykyisin noin 135 miljoonalla eurolla ja Teollisuuden työnantajien osalta noin 490 miljoonalla eurolla. Luvut eivät ole vertailukelpoisia, sillä TT laskee summaan mukaan työntekijöiden koulutuksen aikaisen palkan kun PT laskee ainoastaan koulutuksen kustannukset. Yritykset ja julkinen sektori suunnittelevat henkilöstökoulusta yhteistyössä työntekijöiden kanssa.

Koulutettavat ovat myös pääsääntöisesti osavastuussa omaehtoisen ei-tutkintotavoitteisen koulutuksen kustannuksista. Tosin julkisella hallinnolla on merkittävä vastuu niiden ryhmien opiskelusta, joilla ei muuten ole taloudellisia mahdollisuuksia koulutukseen.

4.3. Ohjausjärjestelmä

Nykyinen lainsäädäntö antaa koulutuksen järjestäjille hyvät mahdollisuudet järjestää opetus aikuisille sopivalla tavalla. Aikuiskoulutuksen ohjauksen tulee toimia siten, että aikuisille suunnatun koulutuksen määrällistä mitoittamista voidaan seurata valtakunnallisesti.

Ehdotus 33.

Aikuiskoulutusjärjestelmää selkeytetään siten, että aikuiskoulutusta voidaan seurata, arvioida ja kehittää kokonaisuutena sekä tarkastella myös erillään nuorten koulutuksesta.

Valtion rahoitus kohdennetaan niin, että koulutuksen järjestäjillä on vakaat ja riittävät edellytykset yhteiskunnan ja työelämän muutokseen vastaavan ja kansalaistaitoja ja oppimisvalmiuksia vahvistavan ammatillisesti suuntautuneen ja yleissivistävän perus- ja lisäkoulutuksen järjestämiseen kaikilla tasoilla ja maan eri osissa.

Ehdotus 34.

Järjestäjien välistä työnjakoa selkiytetään siten, että ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusrahoitus kohdennetaan kokonaan toisen asteen ammatillista peruskoulutusta ja aikuiskoulutusta järjestäville oppilaitoksille sekä eräille vakiintuneesti lisäkoulutusta järjestäneille vapaan sivistystyön oppilaitoksille. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten perusresursseja vahvistetaan vastaavasti niin, että ne voivat oman päätehtävänsä puitteissa hoitaa siihen kuuluvat aikuiskoulutustehtävät, mukaan lukien ammatillinen lisäkoulutus, asianmukaisesti. Tämä perusresurssien lisäys täsmennetään työryhmän ehdotusten jatkovalmistelussa.

Aikuiskoulutuksen lainsäädäntöä uudistetaan ja keskushallinnon tulosohtaus- ja järjestämislupamenettelyä uudistetaan tämän mietinnön ehdotusten mukaisesti.

Yliopistot

Suomen aikuiskoulutuspolitiikkaa arvioinut OECD:n asettama asiantuntijaryhmän keskeinen kysymys oli, tarjoaako nykyinen rahoitus- ja ohjausjärjestelmämme riittävästi välineitä aikuiskoulutuspolitiikan ohjaukseen esimerkiksi tarjonnan käytössä ja osallistumisen aktivoimisessa. OECD-asiantuntijoiden mukaan myös yliopistojen tulisi vahvistaa ja selkiyttää aikuiskoulutusrooliaan.

Tutkintokoulutuksessa pitkän työkokemuksen ja monipuolisen pohjakoulutuksen omaaville aikuisopiskelijoille tulisi rakentaa heidän tavoitteisiinsa ja elämäntilanteeseensa paremmin soveltuvia koulutusmuotoja. Aiempien opintojen täysimittainen hyväksilukeminen samoin kuin henkilökohtaisten ja samanlaisille ryhmille räätälöityjen opinto-ohjelmien lisääminen on yksi tapa edetä suositeltuun suuntaan. Oppilaitosten ja korkeakoulujen välisessä työnjaossa niin tutkintokoulutuksen kuin täydennyskoulutuksenkin tulisi OECD:n asiantuntijaryhmän mielestä heijastaa yliopistojen koulutus- ja tutkimustehtävää ja suuntautua nykyistä selkeämmin yliopistokoulutuksen saaneen henkilöstön osaamisen uusintamiseen.

Ehdotus 35.

Työryhmä esittää,

- *että yliopistojen peruskoulutuksen tutkintorakennetta ja koulutustarjontaa kehitetään niin, että se nykyistä paremmin vastaa myös eri tyyppisen pohjakoulutuksen*

saaneen aikuisväestön työelämän kehityksen edellyttämiin osaamistason nosto- ja uusintamistarpeisiin

- *että avointa yliopisto-opetusta laajennetaan ja kehitetään edelleen pyrkimyksenä sen käyttö nykyistä suunnitelmallisemmin myös korkeakouluopintoihin hakeutuvan työikäisen aikuisväestön koulutusmuotona ja yliopistotutkintoon johtavana väylänä*
- *että yliopistojen tulosohjauksen ja rahoituksen määräytymisperusteisiin sisällytetään riittävät menettelyt tutkintotavoitteisen, täydennyskoulutuksena tapahtuvan sekä avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävän aikuiskoulutuksen tavoitteiden määrittelemiseksi ja tulosten seuraamiseksi*
- *että valtion talousarviossa osoitetaan 15,1 miljoonan euron vuosittainen rahoitus yliopistojen järjestämän täydennyskoulutuksen kehittämistyöhön korkean laadun takaamiseksi ja työelämän kehityksen edellyttämään jatkuvan tuotekehitystyön voimavaroiksi sekä PD- ja muiden pitkäkestoisten ohjelmien maksujen pitämiseksi koulutukseen hakeutuvien kannalta kohtuullisella tasolla.*

Yliopisto-opintojen tilastointia tulee kehittää mm. Eräiden koulutustilastojen kehittämistyöryhmän ehdottamien linjausten mukaisesti: OPM:n työryhmämuistioita 25:2001.

Ammattikorkeakoulut

Ehdotus 36.

Ammattikorkeakoulujen nykyinen rahoitus- ja ohjausjärjestelmä (aikuisille tarkoitetun AMK-tutkintoon johtavan koulutuksen ja ammatillisina erikoistumisopintoina/AMK-jatkotutkintoina toteutettavan tarjonnan mitoittaminen noin viidennekseen kokonaisvolyyminä sekä avoin ammattikorkeakouluopetus) tarjoaa varsin hyvät ohjauksen välineet. Uusia aikuisopiskeluun soveltuvia opetus- ja opiskelijajärjestelyjä tarvitaan sekä AMK-tutkintoon johtavaan koulutukseen kuin erikoistumisopintoina ja jatkotutkintoina järjestettävään koulutukseen huomioonottaen erityisesti pk-sektorin henkilöstön sekä hyvinvointipalvelujen henkilöstön tutkinto- ja täydennyskoulutustarpeet sekä ammattikorkeakoulujen jatkotutkintotilanne.

Toisen asteen ammatillinen koulutus

Ammatillinen peruskoulutus

Ammatillisessa peruskoulutuksessa tarvitaan myös keskushallintotasolla lisää aikuiskoulutuksen ohjauksen välineitä sekä välineiden tehokkaampaa käyttöä. Voimassa olevan lainsäädännön puitteissa voidaan ammatillisen peruskoulutuksen järjestämistä koskevissa päätöksissä (järjestämisluvut ja koulutustehtävät) asettaa tavoitteita aikuisille tarkoitetun koulutuksen osuudesta ja kohdentamisesta. Opetusministeriö yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa suunnittelee missä määrin ammatillista peruskoulutusta tai oppisopimuskoulutusta katsotaan tarpeelliseksi sijoittaa ammatillisiin ai-

kuiskoulutuskeskuksiin tai valtakunnallisiin erikoisoppilaitoksiin suhteessa ammatilliseen peruskoulutukseen profiloituviin järjestäjiin. Koulutuksen järjestäjällä on kuitenkin nykylainsäädännön puitteissa suuri päätäntävalta myönnetyn resurssien kohdentamisessa ja käytössä erityisesti suurissa koulutuskuntayhtymissä.

Ehdotus 37.

Väestön ikä- ja koulutusrakenteen muutoksen edellyttämä koulutuksen määrällinen mitoitus ja tarvittavat muutokset tulee tehdä valtakunnallisesti. Tämä toteutetaan siten, että yhteistyössä koulutuksen järjestäjien kanssa koulutuksen järjestämisluvissa suunnitellaan näyttötutkintoon valmentavan ja opetussuunnitelmaperustaisen koulutuksen järjestäjäkohtainen mitoitus. Toimenpiteet voidaan tehdä nykylainsäädännön puitteissa.

Ammatillinen lisäkoulutus

Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäminen ohjataan asteittain toisen asteen ammatillisille oppilaitoksille (ammatilliset oppilaitokset, ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset sekä ammatilliset valtakunnalliset erikoisoppilaitokset). Ammatillisessa lisäkoulutuksessa tarvitaan nykyistä laajempia ohjauksen keinoja myös keskushallinnossa.

Ehdotus 38.

Ammatillisen lisäkoulutuksen ohjausta kehitetään ja koulutusta suunnataan yllä kuvatuille oppilaitoksille uusimalla lisäkoulutuksen järjestämisluvat ja määrittelemällä luvissa kullekin järjestäjälle vuosiopiskelijamäärien vaihteluväli ja koulutusalat, joilla lisäkoulutusta voidaan järjestää. Opetusministeriö hyödyntää järjestämislupien valmistelussa Opetushallituksen, lääninhallitusten ja elinkeinoelämän asiantuntemusta. Järjestämisluvissa määriteltäisiin myös tutkintotavoitteisen ja ei-tutkintotavoitteisen lisäkoulutuksen osuudet. Koulutuksen järjestämistä seurataan vuosittain ja poikkeaminen sääntelystä vaikuttaa järjestämisluvan vaihteluvälin puitteissa seuraavan vuoden päätökseen. Opetusministeriö osoittaa vuosittain tehtävällä ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuuspäätöksellä rahoituksen kullekin järjestäjälle opiskelijatyövuosina valtion talousarvioon merkityn kokonaisresurssin puitteissa ja järjestämisluvissa määriteltyjen volyymitavoitteiden mukaisesti.

Lisäkoulutuksen rahoituksessa siirrytään kokonaisuudessaan laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään. Toimeenpano edellyttää muutoksia ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta ja sääntelyä koskevaan lainsäädäntöön ja budjetointiin.

Ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta ja näiden järjestelmien määräytymisperusteita ja päätöksentekoa yhteen sovittamalla voitaisiin parhaiten turvata koulutuksen järjestäjille vakaat perusresurssit ja edellytykset pitkäjänteiseen toimintaan ja laadun parantamiseen.

Toisen asteen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäminen

Nykyinen toisen asteen ammatillista koulutusta järjestävä oppilaitosverkosto rakentuu pääosin ammatillisista oppilaitoksista, ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista ja valtakunnallisista ammatillisista erikoisoppilaitoksista. Mainittujen lisäksi ammatillista koulutusta tarjotaan järjestämislupien puitteissa jonkin verran myös muissa oppilaitoksissa kuten kansanopistoissa. Työnjako oppilaitosverkostossa on pääpiirteissään ollut se, että ammatilliset oppilaitokset keskittyvät nuorten kouluttamiseen ja tarjoavat ammatillisia opintoja opetussuunnitelmiin perustuen ja aikuiskoulutuskeskukset keskittyvät aikuisten kouluttamiseen ja näyttötutkintoihin valmentavaan opetukseen. Useissa ammatillisissa oppilaitoksissa on kuitenkin myös varsin hyvinkin toimivaa aikuiskoulutusta.

Jatkossa aikuiskoulutuskeskusten ja valtakunnallisten erikoisoppilaitosten tulee kehittyä nykyistä selvemmin vastaamaan aikuiskoulutuksen erityishaasteisiin ja työelämän osaamisen kehittämiseen. Oppilaitosten tulee vastata nopeasti muuttuvaan työvoiman tarpeeseen yhteiskunnalliset ympäristötekijät ja niiden muutokset huomioon ottaen. Aikuiskoulutuskeskusten ja valtakunnallisten ammatillisten oppilaitosten yhteiskunnallisen tehtävän selventäminen aikuisen väestön osaamisen kehittäjänä edellyttää ko. oppilaitosten tehtävän ja aseman kirjaamista lainsäädäntöön. Samalla on huolehdittava siitä, että oppilaitoksilla on riittävät ja vakaat edellytykset tehtävänsä hoitamiseen. Oppilaitokset palvelevat sekä omaehtoisen aikuiskoulutuksen että työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tarpeita.

Aikuiskoulutuskeskukset toimivat toisen asteen ammatillisen koulutuksen piirissä eivätkä siten voi huolehtia koko aikuisväestön ja työmarkkinoiden koulutustarpeista. Koulutuksen alueellisen saataavuuden näkökulmasta on myös perusteltua että aikuiskoulutustarjontaa on jatkossakin kaikilla koulutuksen järjestäjillä. Aikuiskoulutuskeskusten ja valtakunnallisten erikoisoppilaitosten tulee toimia myös alueellisina työelämän kehittäjinä yhteistyössä muiden koulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen ja työelämän kanssa. Vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa keskukset toimivat tiiviissä yhteistyössä mm. näyttötutkintoihin valmentavassa ja kannustavassa koulutuksessa ja yleisemmin heikot oppimisvalmiudet omaavien opettamisessa. Niiden tulee yhteistyössä em. tahojen kanssa toimia alueellisina osaamisen kehittäjinä, joiden kautta uusia innovaatioita levitetään erityisesti työntekijätason ammatteihin.

Ehdotus 39.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjien työnjakoa selkeytetään siten, että ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset profiloituvat aiempaa selvemmin vastaamaan aikuiskoulutuksen erityishaasteisiin ja työelämän osaamisen kehittämiseen.

Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten ja valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten asema ja tehtävä määritellään lainsäädännöllä. Järjestämislupamenettelyä kehittämällä niille turvataan riittävät toimintaedellytykset ja vakaa rahoitus myös omaehtoisen aikuiskoulutuksen järjestäjinä.

Järjestämislupamenettelyllä varmistetaan uusien toimijoiden laatu sekä eri toimijoiden välinen yhteistyö.

Ottaen huomioon näiden järjestäjien rahoituspohjan, vakaiden toimintaedellytysten, opetushenkilöstön osaamisen ja koulutustarjonnan laadun turvaaminen edellyttää myös nykymuotoisen toiminta-avustuksen säilyttämistä rahoituspohjassa.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoituksen tason ja sen määräytymisperusteiden tulisi olla sellaisia, että ne turvaisivat kansalaisten tarpeisiin vastaavan riittävän ja monipuolisen tarjonnan ja oppilaitosverkoston toimintaedellytykset maan eri osissa.

Ehdotus 40.

Vapaan sivistystyön rahoitusperusteiden tarkistamistyö tulisi käynnistää laajapohjaisena työryhmätyönä keväällä 2002. Tarvittavan säädösvalmistelun yhteydessä tulisi selvittää myös suuntaviivapäätösten käyttökelpoisuutta vapaan sivistystyön - rahoituksessa.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutusta, osallistumista ja toiminnan tuloksia koskevan tilastoinnin ja arvioinnin tehostaminen on niin ikään tarpeen saattaa käyntiin. Tilastointi- ja seurantajärjestelmän valmistelutyö on jo käynnistetty työryhmätyönä. Vuonna 2003 mahdollisesti toimintansa aloittavan Koulutuksen arviointineuvoston yksi keskeinen tehtävä tulisi olemaan myös vapaan sivistystyön arviointitoiminta.

Lukiokoulutus

Ehdotus 41.

Lukiokoulutuksen osalta tulee pikaisesti selvittää tarkoituksenmukaiset rahoitusperusteet, joilla kannustetaan lukioita järjestämään aikuisten tarpeisiin myös eri opinaineiden opiskelua erillisinä tai ammatillisiin opintoihin liitettävänä moduleina samalla etälukiomallia laajentaen.

Toimenpideohjelma aikuisväestön koulutustason nostamiseksi

Toimenpideohjelmalle asetetaan kolmikantainen projektiorganisaatio. Lääninhallitusten ammattikorkeakouluille, vapaan sivistystyön oppilaitoksille ja yliopistoille jakamista lisäkoulutusavustuksista luovutaan ja korvaavat rahoitusjärjestelyt tehdään näiden oppilaitosryhmien perusrasurssissa. Lääninhallitukset avustavat edelleen opetusministeriötä lisäkoulutuksen valtionosuuspäätösten valmistelussa ja seurannassa antamalla lausunnot lisäkoulutuksen ala- ja järjestäjäkohtaisesta suuntaamisesta eri alueilla.

Lääninhallitukset toimeenpaneavat koulutustason nosto-ohjelman opetusministeriön niille osoittamien määrärahojen turvin ja kohderyhmätavoitteiden mukaisesti. Lääninhallitukset toimivat läheisessä yhteistyössä koulutuksen järjestäjien, työmarkkinajärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Koulutuksen järjestäjät tekevät erillisen haun perusteella lääninhallituksille esityksen tavoitteiden mukaisesta koulutuksen järjestämisestä. Lääninhallitus karsii esityksistä toteuttamiskelpoisimmat, joita

rahoitetaan³. Lääninhallitus voi hakemuksesta myöntää koulutuksen järjestäjälle rahoitusta myös ns. hakevaan toimintaan kohderyhmän tavoittamiseksi.

Yhteistyön kehittäminen

Keskeinen kysymys on, onko tarkoituksenmukaista eristää aikuiskoulutusta ja -opiskelua koskevat asiat asiantuntija- ja yhteistyöelimissä muun koulutuksen kehittämistarpeiden arvioinnista ja analysoinnista omaksi saarekkeekseen. Samoin se, millä tavoin erityisesti aikuiskoulutuspolitiikkaa koskevien kehittämislinjausten ja -toimien koordinointi tulisi järjestää ministeriöiden välillä, ope-
tushallinnossa ja aluetasolla.

Ehdotus 42.

Aikuisväestön osaamistarpeiden ennakointia tulisi vahvistaa osana laajemmissa puitteissa näitä tehtäviä hoitavia valtakunnallisia organisaatioita ja asiantuntijaelimiä (OPM/OPH, Koulutuksen yhteistyöneuvottelukunta, koulutustoimikunta-organisaatio, TM), aluetasolla (TE-keskukset, lääninhallitukset, maakuntien liitot, seutukunnat) sekä erityisesti paikallistasolla vahvistamalla koulutuksen järjestäjän työelämä- ja ennakointiosaamista.

Opetushallinnon suhde työvoima- ja elinkeinokeskuksiin selvitetään.

³ Rahoitus voi tapahtua joko valtionavustuksina tai ns. tilaaja-tuottajamallin mukaisena koulutuksen ostotoimintana.

LIITE 1

PARLAMENTAARISEN AIKUISKOULUTUSTYÖRYHMÄN EHDOTUSTEN VAIKUTUKSET**Taulu 1. Aikuiskoulutuksen opiskelijamäärät ja rahoitus 2002 ja tavoitetilanne vuonna 2010. Valtion rahoitusosuus.**

Koulutusmuoto	Vuoden 2002 tilanne				Tavoitetilanne vuonna 2010 (parl. työryhmä)					
	Laskenn. opiskelija- työvuosia	Yksikkö	Yksiköitä lkm	yksikkö- hintaa euroa	Valtion- rahoitus milj euroa	Laskenn. opiskelija- työvuosia	Muutos	Valtionrahoitus milj euroa	muutos euro	muutos FIM
Aikuiskoulutus	17 000	oppilas	17 000	2 435	23,6	19 000	2 000	26,4	2,8	16,5
Aikuisten amm perusk	19 500	opiskelija			74,4	20 000	500	76,0	1,7	9,8
* oppilaitosmuotoinen	12 000		12 000	7 250	49,6	12 000	0	49,6	0,0	0,0
* oppisopimuskoulutus	7 500		7 500	5 800	24,8	8 000	500	26,4	1,7	9,8
Amm lisäkoulutus	12 800	opiskelija	6 170	6 525	91,6	17 500	4 700	114,2	22,6	134,3
Oppisopimuskoulutus	18 000	opiskelija			52,0	22 000	4 000	64,1	12,1	72,0
* tutkintoon johtava	15 000		15 000	3 027	45,4	19 000	4 000	57,5	12,1	72,0
* ei-tutkintotavoitteinen	3 000		3 000	2 186	6,6	3 000	0	6,6	0,0	0,0
Ammattikorkeakoulut	18 600	opiskelija	18 600	6 150	65,2	23 500	4 900	81,9	16,7	99,0
Yliopistot¹	20 000	opiskelija			1,2	30 000	10 000	15,1	14,0	83,0
Vapaa sivistystyö²	20 500				145,6	24 000	3 500	170,5	24,9	148,3
* kansalaisopistot		opetustunti	2 012 000	62	72,0					
* kansanopistot		opisk.vko	280 000	261	44,0					
* opintokeskukset		opetustunti	167 000	87	11,6					
* kesäyliopistot		opetustunti	74 000	67	3,2					
* liikunnan koulutuskesk		opisk.vrk			14,7					
YHTEENSÄ³	126 400				453,5	156 000	29 600	553,2	99,7	592,6

¹ Sisältää vain yliopistojen täydennyskoulutuksen laskennallisen vuosioiskelijamäärän ja yliopistojen täydennyskoulutuksen kehittämisen määrärahat.² Vapaan sivistystyön laskennallisen opiskelijatyövuoden hinta on laskettu jakamalla valtionrahoitus opiskelijatyövuosien määrällä.³ Vuoden 2010 valtionrahoituksen summaan sisältyy lisäksi vuositasolla 5 miljoonaa euroa virtuaaliyliopiston, -ammattikorkeakoulun, -koulun ja digiTV:n kehittämiseen.

PARLAMENTAARISEN AIKUISKOULUTUSTYÖRYHMÄN EHDOTUSTEN VAIKUTUKSET

Taulu 2. Aikuiskoulutuksen opiskelijamäärät ja rahoitus 2002 ja tavoitetilanne vuonna 2010. Kuntien rahoitusosuus.

Koulutusmuoto	Vuoden 2002 tilanne						Tavoitetilanne vuonna 2010 (parl. työryhmä)						
	Laskenn.	Yksikkö-	Yksiköitä	Kustannusvaikutukset:			Laskenn.	Muutos	Kustannusvaikutukset:			Kuntarahoitus	
	opiskelija- työvuos.			yhteensä	valtio	kunta	opiskelija- työvuos.		yhteensä	valtio	kunta	muutos	FIM
		Yksiköitä	euroa	m euroa	m euroa	m euroa			m euroa	m euroa	m euroa	euro	
Aikuislukio	17 000	17 000	2 435	41,4	23,6	17,8	19 000	2 000	46,3	26,4	19,9	2,1	12,4
Aikuisten amm perusk	19 500			130,5	74,4	56,1	20 000	500	133,4	76,0	57,4	1,2	7,4
* oppilaitosmuotoinen	12 000	12 000	7 250	87,0	49,6	37,4	12 000	0	87,0	49,6	37,4	0,0	0,0
* oppisopimuskoulutus	7 500	7 500	5 800	43,5	24,8	18,7	8 000	500	46,4	26,4	20,0	1,2	7,4
Amm lisäkoulutus	12 800	6 170	6 525	91,6	91,6	0,0	17 500	4 700	114,2	114,2	0,0	0,0	0,0
Oppisopimuskoulutus	18 000			52,0	52,0	0,0	22 000	4 000	64,1	64,1	0,0	0,0	0,0
* tutkintoon johtava	15 000	15 000	3 027	45,4	45,4	0,0	19 000	4 000	57,5	57,5	0,0	0,0	0,0
* ei-tutkintotavoitteinen	3 000	3 000	2 186	6,6	6,6	0,0	3 000	0	6,6	6,6	0,0	0,0	0,0
Ammattikorkeakoulut	18 600	18 600	6 150	114,4	65,2	49,2	23 500	4 900	143,6	81,9	61,7	12,6	74,7
Yliopistot	20 000			1,2	1,2	0,0	30 000	10 000	15,1	15,1	0,0	0,0	0,0
Vapaa sivistystyö	20 500			232,0	145,6	54,5	24 000	3 500	279,5	170,5	64,3	9,8	58,1
* kansalaisopistot		2 012 000	62	124,7	72,0	52,7							
* kansanopistot		280 000	261	73,1	44,0								
* opintokeskukset		167 000	87	14,5	11,6								
* kesäyliopistot		74 000	67	5,0	3,2	1,8							
* liikunnan koulutuskesk				14,7	14,7								
YHTEENSÄ	126 400			663,0	453,5	177,6	156 000	29 600	801,2	553,2	203,3	25,7	152,6

TYÖRYHMÄN ESITYSTEN VAIKUTUKSET TYÖVOIMAKOULUTUKSEN RESURSSeihin

1. Volyymin muutokset

	Volyymi 2002	Työryhmän ehdotus	Lisäys
Työvoimakoulutus	24 500	32 000	+ 7 500
- ammatillinen	20 300	24 800	+ 4 500
- valmentava	4 200	7 200	+ 3 000

2. Kustannusvaikutus hankintamäärärahoihin em. volyyymeilla

	Määräraha 2002 €	Työryhmän ehdotus €	Määräraha yht. €
Työvoimakoulutus	153 393 000	+46 000 000	199 393 000
- ammatillinen	131 258 000	+29 500 000	160 758 000
- valmentava	22 135 000	+16 500 000	38 635 000

Lisäksi on otettava huomioon lisämäärärahantarve opintososiaalisiin etuuksiin. 7 500 vuosipaikan lisäys merkitsisi noin 32,8 milj.€:n lisätarvetta koulutustukiin. (+28,8 milj.€ työmarkkinatukimomentilta).

1. SUOMEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ

Suomen koulutuspolitiikan keskeinen päämäärä on kouluttaa koko väestö korkealle tasolle. Koulutusjärjestelmän tavoitteena on tarjota kaikille heidän kykyihinsä ja tarpeisiinsa soveltuvat oppimismahdollisuudet asuinpaikasta, sukupuolesta, taloudellisesta tilanteesta tai äidinkielestä riippumatta.

Opetustoimen lainsäädännöstä ja koulutuspolitiikan yleisistä periaatteista päättää Eduskunta. Valtioneuvosto, opetusministeriö ja Opetushallitus vastaavat politiikan toimeenpanosta. Valtio, kunnat, työnantajat ja opiskelijat jakavat koulutuksen rahoitusvastuun.

Koulutusjärjestelmä muodostuu perusopetuksesta, toisen asteen ja korkea-asteen koulutuksesta. Aikuiskoulutusta tarjotaan kaikilla kolmella tasolla. Lisäksi on olemassa erillinen yleissivistävää sekä ammatillista aikuiskoulutusta tarjoava aikuisoppilaitosverkosto.

Perusopetus on maksutonta yleissivistävää opetusta koko ikäluokalle (7-16-vuotiaat). Peruskoulu kestää yhdeksän vuotta. Peruskoulu antaa kelpoisuuden kaikkeen toisen asteen koulutukseen.

Toisen asteen koulutus sisältää lukiokoulutuksen ja ammatilliset perustutkinnot. Lukiokoulutus on yleissivistävää opetusta ja valmistaa ylioppilastutkintoon. Lukion ja ylioppilastutkinnon suorittaminen antaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluihin ja eräille ammatillisen koulutuksen opintolinjoille. Ammatilliset perustutkinnot voidaan suorittaa 2 tai 3 vuodessa. Kolmivuotiset tutkinnot tuottavat yleisen jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluihin. Ammatillisen perustutkinnon voi suorittaa oppilaitosmuotoisena, oppisopimuskoulutuksena tai näyttötutkentona.

Näyttötutkentoina voidaan suorittaa myös ammatti- ja erikoisammattitutkintoja. Ne ovat tarkoitettu lähinnä aikuisille.

Korkea-asteen koulutusta järjestetään ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Ammattikorkeakoulut suuntautuvat työelämään ja perustavat toimintansa sen asettamiin ammattitaitovaatimuksiin. Yliopistojen tehtävänä on tieteellinen tutkimus ja siihen perustuvan ylimmän opetuksen antaminen. Ammatillista aikuiskoulutusta annetaan ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, valtakunnallisissa erikoisoppilaitoksissa ja erikoisoppilaitoksissa. Yleissivistävää aikuiskoulutusta annetaan aikuislukioissa ja vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja organisaatioissa.

Aikuiskoulutusta järjestetään yhteensä noin tuhannessa julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa, korkeakoulussa ja organisaatiossa. Kaikilla tasoilla tarjotaan tutkintoon tähtäävää opetusta myös aikuiskoulutuksena. Lisäksi tarjotaan näyttötutkintoihin valmentavaa koulutusta, ammattitaitoa uudistavaa ja laajentavaa lisä- ja täydennyskoulutusta sekä kansalais- ja työelämätaitoihin valmentavia yhteiskunnallisia ja vapaatavoitteisia opintoja. Ammatillista koulutusta järjestetään sekä oppilaitosmuotoisena että oppisopimuskoulutuksena.

2. KOULUTUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN RAKENNE

2.1. Koulutuksen lainsäädäntö

Viimeisin koulutusta koskeva lainsäädäntöuudistus tuli voimaan vuoden 1999 alusta. Se koski opetusministeriön vastuulla olevaa ensimmäisen ja toisen asteen koulutusta. Uudistus tuotti seuraavat

lait: perusopetuslaki, lukiolaki, laki ammatillisesta koulutuksesta, laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, laki vapaasta sivistystyöstä, laki taiteen perusopetuksesta, laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, jäljempänä rahoituslaki. Korkea-asteen koulutuksesta säädetään erikseen yliopistolaissa ja laissa ammattikorkeakouluopinnoista.

Perusopetusta ja toisen asteen opetusta koskevassa lainsäädännössä sääntelyn kohteena on koulutus ja sen toteuttamisen edellytykset, ei oppilaitos instituutiona. Siinä säädetään koulutuksen tavoitteista ja sisällöistä, koulutusasteista, koulutuksen järjestämismuodoista sekä oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Koulutuksen rahoituksesta säädetään omassa laissaan.

Uudistettu lainsäädäntö on aikaisempaa läpinäkyvämpi. Se lisää paikallista päätösvaltaa sekä nostaa laadun ja tulosten arvioinnin keskeiseksi osaksi ohjauspolitiikkaa. Lainsäädäntö kohtelee koulutusta yhdenmukaisesti riippumatta koulutuksen järjestämispaikasta.

2.2. Elinikäisen oppimisen periaatteet ja uusi koulutuslainsäädäntö

Valtioneuvoston maaliskuussa 1996 asettama komitea määritteli mietinnössään "Oppimisen ilo. Kansallinen elinikäisen oppimisen strategia" elinikäisen oppimisen monitasoiseksi periaatteeksi, jota noudattamalla päästään siihen, että yhteiskunnassa omaksutaan riittävän laajasti ja jatkuvasti uusia asioita. Periaate koskettaa ihmisten oppimisuria, yhteisöjen toimintaa ja oppimisen edistämispolitiikkaa. Elinikäinen oppiminen ymmärretään siten, että

- yksilölliselle oppimisuralle tarjotaan riittävät perusedellytykset siten, että se johtaa myönteiseen asenteeseen älyllistä, esteettistä, moraalista ja sosiaalista kasvua kohtaan ja että yksilö kykenee hankimaan lisätietoja koko elämänsä aikana erilaisissa toimintaympäristöissä;
- yhteisöt (työyhteisöt ja kansalaisjärjestöt) organisoivat toimintansa oppimista edistäväksi;
- julkisen vallan ja oppimiseen vaikuttavien intressiryhmät edistävät ihmisen oppimista elämän kaikissa vaiheissa ja kaikissa ympäristöissä
- oppimisen sisällössä huomioidaan persoonallisuuden kehityksen tukeminen, demokraattisten arvojen vahvistaminen, sosiaalisen koheesion ylläpitäminen sekä innovaatioiden ja tuottavuuden edistäminen.

Komitea jäsentää elinikäisen oppimisen edistämiseen tarvittavat toimenpiteet kuuteen pääkohtaan: 1) oppimisen perusta vahvaksi, 2) oppimismahdollisuuksien kirjo laajaksi, 3) opitulle julkinen tunnus, 4) tietoa ja tukea oppimispolkujen rakentamiseen, 5) opettajien ja kouluttajien taidot ajantasaisiksi sekä 6) oppimisen edistämispolitiikka kattavaksi.

Elinikäisen oppimisen strategia on osaltaan vaikuttanut suomalaisen koulutuksen ja erityisesti aikuiskoulutuksen kehittämiseen. Vuonna 1999 voimaan astunutta koulutuslainsäädäntöä voidaan pitää tästä yhtenä esimerkkinä. Lakien pääasiallisena ryhmittelyperusteena ei ole ollut koulutuspalvelujen eri käyttäjäryhmät, vaan se on ryhmitelty tavoitteiden ja sisältöjen perusteella. Lainsäädännön soveltamisalaan kuuluu siten lähtökohtaisesti kaikki niissä tarkoitettu koulutus opiskelijoiden iästä riippumatta. Pääsääntöisesti lait soveltuvat sekä nuorten että aikuisten koulutukseen. Eri ikäryhmien koulutustarpeet on tarkoitettu ottaa huomioon opetussuunnitelmissa ja käytännön koulutusjärjestelyissä.

Elinikäisen oppimisen periaatteen konkretisointia voidaan löytää myös ammatillista koulutusta koskevasta lainsäädännöstä. Se antaa koulutuksen järjestäjälle valtuudet päättää, miten koulutus järjestetään. Tämä antaa koulutuksen järjestäjälle vapauden toteuttaa opetus tavalla, joka mm. ottaa huomioon opiskelijoiden ajankäyttötarpeet. Samassa laissa korostetaan myös koulutuksen järjestäjän velvollisuutta valtakunnallisten opetussuunnitelmien perusteiden puitteissa turvata opiskelijalle riittävät mahdollisuudet yksilöllisiin valintoihin myös muiden koulutuksen järjestäjien tarjonnasta. Tutkintotavoitteisessa ammatillisessa aikuiskoulutuksessa pyritään ammatillisten opintojen yksilöllistäminen turvaamaan velvoittamalla koulutuksen järjestäjiä laatimaan opiskelijoille henkilökohtaiset opiskeluohjelmat.

2.3. Koulutuksen ohjausjärjestelmän pääperiaatteet ja keskeinen sisältö

Koulutusjärjestelmän ohjauksesta päättävät valtioneuvosto ja opetusministeriö. Lähes kaikki julkin varoin tuettu koulutus on opetusministeriön alaista tai sen valvomaa. Monet asiat on kuitenkin annettu koulutuksen järjestäjien vastuulle. Niiden toimintaa ohjataan lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden ja opetussuunnitelmien perusteiden kautta. Erillistä tarkastustointia ei ole olemassa. Koulutusjärjestelmän toimintaa koskeva palaute kerätään tilastojen ja arviointien avulla.

Lainsäädännön ja periaatepäätösten lisäksi koulutusjärjestelmän toimintaa ohjataan koulutuspoliittisella strategialla sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmalla. Viimeisin valtioneuvoston 29.12.1999 hyväksymä kehittämissuunnitelma käsittää vuodet 1999 - 2004. Kehittämissuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan vuosittain.

Opetusministeriön toimintaa linjaavat myös valtion talousarvio sekä opetus- ja kulttuuriministerien hyväksymä toiminta- ja taloussuunnitelma. Suunnitelman tarkoituksena on varmistaa hallituksen antamien toimintalinjojen huomioonottaminen ministeriön hallinnonalan sisäisessä ohjauksessa. Suunnitelma sisältää sektorikohtaiset menolaskelmat, joita hyödynnetään seuraavien vuosien kehyspäätösten valmistelussa.

Rahoitus on keskeinen koulutuksen suuntaamisen ja määrällisen säätelyn instrumentti. Valtionosuusjärjestelmän mukaisesti rahoitettavien koulutusmuodoille opetusministeriö tekee valtionosuuspäätökset. Tulossopimuksiin perustuvissa malleissa ministeriö neuvottelee suoritemääristä koulutuksen järjestäjien kanssa. Valtioneuvosto määrittelee vuosittaiset suoritekatot talousarvioesityksessä.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaa ohjataan tulossopimuksin. Tulosneuvotteluissa sovitaan yliopistojen toiminnan tavoitteista ja asetetaan muun muassa yliopistokohtaiset aloittaiset tavoitteet ylempien korkeakoulututkintojen ja tohtorintutkintojen määrille. Ammattikorkeakouluja koskevissa tulossopimuksissa määritellään ammattikorkeakoulun yleiset tavoitteet, koulutustarjonta, kehittämistavoitteet ja ammattikorkeakoulun rahoitus. Tulossopimukset tehdään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Opetusministeriöllä on lisäksi mahdollisuus ohjata hallinnonalaansa koulutuksen järjestämislupien ja valtionavustusten avulla. Jotta oppilaitosta voidaan pitää julkisen valvonnan alaisena oppilaitoksena, koulutuksen järjestäjällä tulee olla viranomaisen myöntämä järjestämislupa.

2.4. Koulutuksen rahoitusjärjestelmä

Opetushallinto rahoittaa koulutusta valtionosuusjärjestelmän kautta ja suorana rahoituksena yliopistoille. Koulutuksen järjestäjät ovat oikeutettuja saamaan oman rahoitusosuutensa lisäksi lakisääteistä ja harkinnanvaraista valtionosuutta sekä oppilaitosten perustamis- että käyttökustannuksiin. Rahoitusta voidaan myöntää ja maksaa kunnalle, kuntayhtymälle sekä rekisteröidylle yhteisölle ja säätiölle. Valtio myöntää rahoituksen opiskelijamäärien tai muiden rahoituksen perusteena käytettävien suoritteiden määrien ja opiskelijaa tai muuta suoritetta kohden laskettujen yksikköhintojen mukaisesti.

Opetustoimen sektorikohtainen rahoitus on osa kuntien valtionosuusjärjestelmää. Valtionosuusjärjestelmän kautta osoitetaan määrärahoja perus- ja lukio-opetukseen, ammatilliseen koulutukseen, ammatilliseen lisäkoulutukseen ja ammattikorkeakouluopetukseen. Vapaan sivistystyön rahoitus myönnetään ja maksetaan suoraan ylläpitäjille.

Valtionosuusjärjestelmän peruseriaate voidaan kuvata seuraavasti:

- Kullekin koulutusmuodolle lasketaan edellisten vuosien toteutuneisiin kustannuksiin perustuvat yksikköhinnat. Yksikköhintoja porrastetaan järjestettävän koulutuksen mukaan.
- Kullekin kunnalle lasketaan valtionosuuden peruste eli opiskelijamäärän ja yksikköhintojen tulo.
- Valtio maksaa kustannusten erotuksen, joka saadaan vähentämällä valtionosuuden perusteesta kunnan rahoitusosuus.
- Kunnan rahoitusosuus saadaan laskemalla yhteen koulutuksen valtakunnalliset laskennalliset yksikköhintoihin perustuvat kokonaiskustannukset, jakamalla saatu summa maan väkiluvulla ja kertomalla se kunnan asukasmäärällä. Kunnan rahoitusvastuu on 43 prosenttia saadusta markkamäärästä. Asukasta kohden laskettu rahoitusosuus on kussakin kunnassa yhtä suuri.
- Valtio jakaa rahoituksen suoraan oppilaitoksille.

Rahoitusjärjestelmän keskeisinä ominaispiirteinä voidaan pitää seuraavia periaatteita:

- Yksikköhinnat määrätään ennalta seuraavaa vuotta varten. Kunnan tai muun koulutuksen järjestäjän varainhoitovuoden aikana tekemät koulutuksen järjestämistä ja kustannuksia koskevat ratkaisut eivät vaikuta varainhoitovuoden yksikköhintojen suuruuteen.
- Myönnetyn rahoituksen käyttö ei ole sidottu sen myöntämis- ja laskemisperusteisiin. Koulutuksen järjestäjä voi itse päättää resurssien allokoinnista.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset saavat valtionosuutena 57 prosenttia tai 65 prosenttia valtionosuuden perusteena olevista yksikköhinnoista. Valtioneuvosto määrittää vuosittain suoritekaton, jonka ylittävältä osuudelta valtionosuutta ei makseta. Kunnilla ei ole lakisääteistä rahoitusvelvollisuutta.

Yliopistojen menot rahoitetaan valtion talousarviosta. Yliopistot hankkivat myös ulkopuolista rahoitusta, joten valtion suora rahoitus on noin 70 prosenttia.

2.5. Aikuiskoulutuksen kokonaisrahoitus

Aikuiskoulutuksen lakisääteisinä rahoittajina voivat olla joko valtio yksin tai valtio ja kunnat yhdessä. Päävastuu omaehtoisen ja työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen lakisääteisestä rahoituksesta on valtiolla. Valtio on yksin lakisääteisenä rahoittajana yliopistojen aikuiskoulutuksessa, ammatillisessa lisäkoulutuksessa ja vapaassa sivistystyössä. Vapaan sivistystyön rahoituksessa on myös kuntien vapaaehtoisella rahoituksella merkittävä panos. Valtio ja kunnat rahoittavat yhdessä rahoituslakiin perustuvat aikuiskoulutukset. Yksityisen ja julkisen sektorin työnantajat vastaavat pääsääntöisesti henkilöstökoulutuksen kustannuksista.

Taulukko 1. Aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmä pääpiirteissään

	Valtion rahoitusosuus laskennallisista toimintamenoista	Valtion lisäksi koulutusta rahoittavat	Kuntien rahoitusosuus lakisääteistä	Pääasiallinen rahoitusperusta	Päätös rahoituksen kohdentamisesta
Yleissivistävä koulutus	57%	Kunnat Aineopinnoissa opiskelijat	Kyllä	Valtionosuusjärjestelmä	OPM valtionosuusviranomaisena
Ammatillinen peruskoulutus	57%	Kunnat	Kyllä	Valtionosuusjärjestelmä	OPM valtionosuusviranomaisena, oppilaitoksilla koulutustehtäväpohjainen enimmäisopiskelijamäärä
Ammatillinen lisäkoulutus	100%	Opiskelijat Työnantajat	Ei	Valtionosuus ja valtionavustus	OPM valtionosuusviranomaisena, lääninhallitukset jakavat valtionavustukset
Ammatti-korkeakoulut	57%	Kunnat Avoimessa ammatti-korkeakoulussa ja lyhyissä erikoistumisopinnoissa opiskelijat	Kyllä	Valtionosuusjärjestelmä	OPM valtionosuusviranomaisena, toiminnan laajuus määritellään tulossopimuksilla
Yliopistot	100%	Avoimessa yliopistossa ja täydennyskoulutuksessa opiskelijamaksuja Paljon ulkopuolista rahoitusta	Ei	Valtion suora rahoitus yliopistoille	OPM:n ja yliopistojen tulossopimukset
Vapaa sivistystyö	57%	Kunnat Opiskelijat	Ei	Valtionosuusjärjestelmä	OPM valtionosuusviranomaisena, päättää suoritteiden määrästä
Työvoimapolitiittinen koulutus	100%	Yhteisöstoissa työnantajat	Ei	Tilaaja-tuottajamalli	TE-keskukset ostavat koulutuksen työministeriön yleisohjeiden mukaisesti

Lähde: Opetusministeriö (2002)

Omaehtoisen ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus

Omaehtoisen ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusuudistus tuli voimaan 1.1.2001. Opetusministeriö jakaa ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta 60 prosenttia ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetuille koulutuksen järjestäjille (ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, valtakunnalliset erikoisoppilaitokset, ammatilliset oppilaitokset) valtionosuutena (opiskelijatyövuosina). Rahoituksesta 40 prosenttia jakavat lääninhallitukset harkinnanvaraisina valtionavustuksin muille koulutuksenjärjestäjille.

Vuoden 2002 talousarviossa on valtionosuusrahoitukseen varattu runsaat 176 miljoonaa markkaa. Opetusministeriö jakaa myös ammatilliseen aikuiskoulutukseen erikoistuneiden järjestäjien koulutukseen avustuksia 20,3 milj. € momentilta 29.69.32., jolle on sijoitettu tulopoliittisen sopimuksen mukainen lisärahoitus (80 Mmk) ja siihen eduskunnan tekemä lisäys (20 Mmk).

Valtion vuoden 2002 talousarviossa ammatillista aikuiskoulutusta tai valtakunnallista erikoisoppilaitosta ylläpitävien järjestäjien toiminta-avustuksiin, vuokra-avustuksiin ja eräisiin muihin menoihin on osoitettu momentilta 29.69.31. yhteensä 96 milj. €. Nyt voimassa olevan lainsäädännön mukaan toiminta-avustukset siirtyvät vuoteen 2005 mennessä asteittain osaksi lisäkoulutuksen valtionosuusrahoitusta. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksen mukaisesti järjestelyä ei ryhdytty toteuttamaan vielä vuonna 2002.

Talousarviossa on momentille 29.69.33. budjetoitu 3,4 milj. € niin sanottuihin hankintatoiminnan häntiin eli lääninhallitusten vuonna 2000 tai aiemmin hankkiman ja vuonna 2002 käynnissä olevan lisäkoulutuksen kustannuksiin.

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen rahoitus

Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus kuuluu työministeriön toimialaan. Siitä säädetään työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa. Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus rahoitetaan valtion varoin. Työvoimaviranomaiset hankkivat koulutusta ammatillista koulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetuilta koulutuksen järjestäjiltä sekä yliopistoilta ja korkeakouluilta. Koulutusta voidaan hankkia myös muilta työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen järjestämiseen soveltuvilta koulutuspalveluiden tuottajilta. Koulutushankintoihin osoitetaan vuosittain valtion talousarviossa määräraha.

Työvoimapoliittisen koulutuksen määrärahat seuraavat voimakkaasti työllisyystilannetta. Vuosina 1996 - 1997 panostus työvoimakoulutukseen oli huipussaan. Tuolloin työvoimakoulutuksen hankintaan käytettiin lähes 1,1 miljardia markkaa vuosittain. Vuoden 1997 jälkeen määräraha on laskenut noin kymmenen prosenttia vuodessa. Vuodelle 2002 ammatillisen työvoimapoliittisen koulutuksen hankintaan on varattu 131,2 milj. €. Rahoituksen laskeva suunta on heijastunut myös koulutuksen volyyymiin ja opiskelijamääriin. Vuonna 2000 koulutuksen aloittaneita oli noin 65 000 henkilöä, kun heitä huippuvuosina oli vajaat 100 000 henkilöä.

2.6. Aikuisten oppiminen

2.6.1. Aikuiskoulutusmuodot

Aikuiskoulutusta ja -opiskelua voidaan tarkastella sekä koulutusmuodoittain että organisointimuodoittain. Koulutusmuodoittain tarkasteltuna aikuiskoulutus voidaan jakaa tutkintotavoitteiseen ja ei-tutkintotavoitteiseen koulutukseen. Organisointimuodoittain tarkasteltuna aikuiskoulutus voidaan puolestaan jakaa omaehtoiseen aikuiskoulutukseen, työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja henkilöstökoulutukseen. Näiden lisäksi yrittäjille on omia koulutusohjelmia. Aikuiset opiskelevat myös aikuisille suunnatun koulutuksen ohella joko nuorille tarkoitettussa koulutuksessa tai itseohjautuvasti koulutusorganisaatioiden ulkopuolella.

2.6.2. Tutkintotavoitteinen ja ei-tutkintotavoitteinen koulutus

Yleissivistävä koulutus ja vapaa sivistystyö

Aikuiset voivat suorittaa peruskoulun tai lukion oppimäärän ja osallistua ylioppilaskirjoituksiin erityisesti aikuisille suunnatussa koulutuksessa. Aikuiset voivat opiskella myös niin sanottuina aineopiskelijoina yksittäisiä aineita, esimerkiksi kieliä, suorittamatta koko oppimäärää. Aikuisten opetus voidaan järjestää joko kokonaan tai osittain etäopetuksena. Aikuisopetusta varten on laadittu omat opetussuunnitelmien perusteet.

Peruskoulun ja lukion oppimäärän aikuiset voivat suorittaa aikuislukioissa. Aikuislukiot ovat pääosin kunnallisia oppilaitoksia. Lukio-opetuksen järjestäminen edellyttää opetusministeriön myöntämää koulutuksen järjestämislupaa.

Ei-tutkintotavoitteinen yleissivistävä koulutus ei tähtää ensisijaisesti ammatilliseen kehittymiseen. Sen tavoitteena on opiskelijan persoonallisuuden vahvistaminen ja hänen työelämän ulkopuolisten sivistyksellisten päämäärien tukeminen. Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalais- ja työväenopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot. Nämä oppilaitokset tarjoavat iästä ja peruskoulutustasosta riippumattoman mahdollisuuden itsensä sivistämiseen. Vapaan sivistystyön perusta on harrastusluonteisessa opiskelussa, mutta näissä oppilaitoksissa on mahdollista opiskella myös ammatillisia tutkintoja sekä suorittaa peruskoulun ja lukion oppimäärä. Ne järjestävät myös työvoimapolitiittista koulutusta, henkilöstökoulutusta ja ammatillista lisäkoulutusta.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan vapaa sivistystyön tavoitteena on tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä, tukea kykyä toimia yhteisössä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Tavoitteita toteutetaan käytännössä erilaisin koulutusohjelmin ja -muodoin. Vapaan sivistystyön toiminnan tavoitteita ja päämääriä ei aseteta ulkopuolelta, vaan niistä päättävät oppilaitosten taustayhteisöt.

Toisen asteen ammatillinen koulutus

Aikuiset voivat suorittaa samoja toisen asteen ammatillisia perustutkintoja kuin nuoret. Tutkinnot ovat 120 opintoviikon laajuisia, ja ne on mahdollista suorittaa ammatillisessa peruskoulutuksessa, näyttötutkintona tai oppisopimuskoulutuksena. Aikuisten peruskoulutuksen sääntely perustuu am-

matillisesta koulutuksesta annettuun lakiin. Laki ei erottele aikuiskoulutusta nuorisoasteen koulutuksesta. Se tarjoaa oppilaitoksille mahdollisuuden järjestää koulutusta aikuisten tarpeiden mukaisesti. Usein opetus on järjestetty aikuisten linjoilla tai monimuoto-opetuksena.

Toisen asteen ammatillista koulutusta järjestetään ammatillisissa oppilaitoksissa, ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa ja valtakunnallisissa erikoisoppilaitoksissa. Ammatillisista oppilaitoksista useimmat ovat kunnallisia monialaisia oppilaitoksia. Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset ovat aikuiskoulutukseen erikoistuneita oppilaitoksia. Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ovat pääosin kunnallisia aikuisoppilaitoksia, kun taas valtakunnalliset erikoisoppilaitokset ovat elinkeinoelämän ylläpitämiä oppilaitoksia. Myös eräät kansanopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja konservatoriot järjestävät ammatillista koulutusta.

Ammatillinen lisäkoulutus on aikuisille tarkoitettua jatko- ja täydennyskoulutusta, joka useimmiten suoritetaan ammatillisen peruskoulutuksen jälkeisinä opintoina. Ammatillisella lisäkoulutuksella tarkoitetaan näyttötutkintoina suoritettavia ammatti- ja erikoisammattitutkintoja ja niihin valmistavaa koulutusta sekä muuta kuin näyttötutkintoon valmistavaan ammatillista lisäkoulutusta. Ammatilliseen lisäkoulutukseen voivat hakeutua kaikki, jotka omassa työssään tuntevat tarvetta ammatilliseen kehittymiseen tai muutoin hakeutuvat ammatillista pätevöitymistä lisäävään koulutukseen.

Sekä ammatillista perus- että lisäkoulutusta voidaan järjestää myös oppisopimuskoulutuksena.

Vuonna 1999 keskeiset ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjät olivat ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, ammatilliset erikoisoppilaitokset, ammatilliset oppilaitokset ja korkeakoulut.

Aikuisten ammatilliset tutkinnot ovat näyttötutkintoja ja ne voidaan suorittaa osaamisen hankkimistavasta riippumattomina näyttökokeina. Näyttötutkinnoista päättää opetusministeriö. Opetushallitus vahvistaa tutkintojen perusteet. Nykyinen näyttötutkintojärjestelmä käsittää tällä hetkellä noin 300 ammatti- ja erikoisammattitutkintoa. Tutkinnot muodostuvat tutkinnon osista, joita on pakollisina ja vapaavalintaisina yleensä neljästä kuuteen tutkintoa kohti. Koko tutkinto katsotaan suoritetuksi, kun kaikki tutkinnon osat on suoritettu.

Ammatillinen lisäkoulutus voi olla myös muuta kuin tutkintoon tai sen osiin johtavaa koulutusta. Vuonna 1999 ammatillisesta lisäkoulutuksessa oli runsas puolet ei-tutkintotavoitteista koulutusta.

Korkea-asteen koulutus

Korkea-asteen koulutusta järjestetään 30 ammattikorkeakoulussa ja 20 yliopistossa. Yliopistoilla on autonomisesti toimiva hallinto ja ne päättävät itsenäisesti opetuksen ja tutkimuksen järjestämisestä. Yliopistojen perustutkintoja ei järjestetä erikseen nuorille ja aikuisille, vaan opiskelijat hakeutuvat opiskelemaan samoihin perustutkintoihin iästä riippumatta. Noin 51 prosenttia korkeakoulujen opiskelijoista on aikuisikäisiä (25-vuotiaita tai sitä vanhempia). Aloittavista yliopisto-opiskelijoista aikuisia on noin viidennes.

Ammattikorkeakoulut tarjoavat yliopistoista poiketen erityisesti aikuisikäisille suunnattua perustutkintoon johtavaa koulutusta, mikä on noin viidennes kaikesta ammattikorkeakoulu-tutkintoon johtavasta koulutuksesta. Myös ammattikorkeakoulujen nuorille tarkoitettussa peruskoulutuksessa opiskelee paljon aikuisikäisiä, kaikista opiskelijoista noin 43 prosenttia. Vastaavasti aikuisille tarkoitettussa koulutuksessa alle 25-vuotiaita on noin 11 prosenttia.

Sekä yliopistot että ammattikorkeakoulut järjestävät perustutkinto-opetusta vastaavaa kaikille avointa opetusta. Avoimeen opetukseen voivat osallistua kaikki halukkaat iästä ja pohjakoulutuksesta riippumatta. Avoimessa korkeakoulussa voi suorittaa arvosanoja ja kokonaisuuksia. Sivistykselliset tavoitteet koulutukselle asettaa kuitenkin koulutukseen hakeutunut itse. Avoimesta yliopistosta on mahdollista tietyin edellytyksin siirtyä yliopiston varsinaiseksi opiskelijaksi suorittamaan korkea-koulututkintoa. Yliopistot järjestävät avoimen yliopiston opetuksesta 67 prosenttia. Muita järjestäjiä ovat muun muassa kansalais- ja työväenopistot, kansanopistot ja kesäyliopistot.

Kaikissa yliopistoissa toimii täydennyskoulutuskeskus, jonka odotetaan rahoittavan toimintansa pääasiassa koulutuspalveluja myymällä. Täydennyskoulutuskeskukset tarjoavat pääasiassa akateemisesti koulutetuille henkilöille ei-tutkintotavoitteisen mahdollisuuden päivittää ja syventää ammatillista osaamistaan. Ne tarjoavat myös erikoistumisopintoja. Erikoistumisopinnot täydentävät yliopistojen tutkintojärjestelmää ja edistävät ammatillista kehittymistä. Ne ovat vähintään 20 opintoviikon laajuisia opintoja ja niitä voidaan tarjota korkeakoulututkinnon suorittaneille tai muille riittävät opiskeluvalmiudet omaaville. Erikoistumisopintoja aikuiset voivat suorittaa myös ammattikorkeakouluissa. Ne ovat ammatillista kehittymistä edistäviä laajoja täydennyskoulutusohjelmia, joita järjestetään korkeakoulututkinnon, ammatillisen opistoasteen tai ammatillisen korkea-asteen tutkinnon suorittaneille ja muille riittävät opiskeluvalmiudet omaaville.

2.6.3. Omaehtoinen ja työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus sekä henkilöstökoulutus

Omaehtoinen aikuiskoulutus

Omaehtoisessa aikuiskoulutuksessa henkilö tekee itse kouluttautumispäätöksen ja hakeutuu parhaiten tarpeitaan vastaavaan koulutukseen. Päätöksen opiskelijan valinnasta tekee koulutuksen järjestävä laitos. Omaehtoinen koulutus voi olla joko ilmaista tai siitä voidaan periä kohtuullisia maksuja. Koulutuksen pääasiallinen rahoittajataho on opetushallinto. Omaehtoista aikuiskoulutusta järjestetään kaikilla koulutustasoilla noin tuhannessa oppilaitoksessa ja korkeakoulussa. Omaehtoinen aikuiskoulutus muodostaa aikuisten ammatillisen ja sivistyksellisen kehityksen perusrungon.

Omaehtoisen aikuiskoulutuksen tavoitteet määritellään Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Vuosien 1999 - 2004 kehittämissuunnitelmassa korostetaan keski-ikäisten peruskoulutustason sekä sivistyksellisen ja kulttuurisen osaamisen nostamista, vapaan sivistystyön aseman vahvistamista sekä eläkeikäisten sivistys- ja opintopalvelujen kehittämistä.

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on työvoimapolitiittisista lähtökohdista järjestettävää, pääosin ammatillista koulutusta. Sen tehtävänä on osana työvoimapolitiikkaa edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla sekä torjua työttömyyttä ja poistaa työvoimapulaa.

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus suunnataan ensisijaisesti työttömille työnhakijoille. Koulutukseen osallistuvien henkilöiden tulee olla 20 vuotta täyttäneitä. Koulutukseen hakeudutaan työvoimatoimistojen kautta. Koulutuksen hankinnat perustuvat työhallinnon alueorganisaatioiden, TE-keskusten arvioihin paikallisesta työmarkkinakehityksestä ja koulutustarpeesta. Opiskelijavalinnan tekee työhallinto.

Työhallinto voi hankkia työvoimapolitiittista koulutusta myös yhteistyössä yritysten kanssa yritysten palveluksessa oleville tai palvelukseen tuleville työntekijöille. Tällöin työnantaja osallistuu koulutuksen rahoitukseen.

Työvoimapolitiittisessa koulutuksessa olevat saavat saman suuruista koulutustukea tai työmarkkina-tukea, jota he saisivat työttömyyskorvauksena työttömänä ollessaan. Koulutuksessa oleville maksetaan pääsääntöisesti myös ylläpitokorvausta 7 € päivässä. Korotettua ylläpitokorvausta 14 € päivässä maksetaan silloin, kun opiskelija opiskelee työssäkäyntialueensa ulkopuolella.

Henkilöstökoulutus

Henkilöstökoulutuksella tarkoitetaan koulutusta, jonka työnantaja kustantaa. Koulutus tapahtuu pääosin työajalla ja säännöllisen työajan menetys korvataan. Henkilöstökoulutus voi olla lyhytkestoista täydennyskoulutusta tai tutkintotavoitteista koulutusta.

Henkilöstökoulutuksessa työntekijöitä koulutetaan yritysten tarpeiden mukaisesti. Koulutuksen tarkoituksena on lisätä tuottavuutta ja kannattavuutta sekä motivoida henkilöstöä. Työnantaja valitsee koulutukseen osallistuvat henkilöt ja määrää koulutuksen sisällön. Työnantaja voi järjestää henkilö-stökoulutusta joko ostamalla koulutuksen ulkopuolisilta koulutuksen järjestäjiltä, järjestämällä koulutusta yrityksen sisällä tai ostamalla koulutusta koulutusalan yrityksiltä.

Henkilöstökoulutuksena voidaan pitää myös oppisopimuskoulutusta, jota annetaan työnantajan palveluksessa olevalle henkilöstölle lisäkoulutuksena. Tällainen oppisopimuskoulutus on osa yrityksen ja sen henkilöstön osaamisen kehittämistoimintaa.

2.6.4. Aikuiskoulutuksen toimijat

Opetushallinnossa opetusministeriöllä on kokonaisvastuu koulutuspolitiikasta ja omaehtoisesta aikuiskoulutuksesta. Opetusministeriön alaisena asiantuntijavirastona toimii Opetushallitus. Sen tehtävänä on muun muassa vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta ja seurata koulutuksen järjestämistä. Lääninhallitusten sivistysosastot toimivat opetusministeriön alueorganisaationa. Opetusministeriön asiantuntijaelimenä toimii valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama aikuiskoulutusneuvosto. Aikuiskoulutusneuvoston tehtäväalueeseen kuuluvat kaikki julkista rahoitusta saavat aikuiskoulutusorganisaatiot. Sen tehtävänä on muun muassa tehdä aloitteita aikuiskoulutuksen kehittämiseksi sekä seurata aikuiskoulutuksen sekä aikuiskoulutustutkimuksen kotimaista ja kansainvälistä kehitystä.

Opetushallinnon lisäksi aikuiskoulutuksen kentällä toimii monia muita toimijoita. Seuraavassa on lyhyt luonnehdinta näistä toimijoista.

Työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa työhallinnon kolmella organisaatiotasolla on suhteellisen selvästi erotettava tehtäväkenttä. Työministeriö määrittelee hankittavan koulutuksen kokonaismäärän, neuvottelee koulutuksen edellyttämät määrärahat, laatii ohjeet koulutuksen suuntaamisesta ja valmistelee esityksen koulutuksen hankintamäärärahojen alueellisesta jaosta. TE-keskukset ovat työministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön yhteisiä alueorganisaatioita. Ne laativat vuosittain työvoimapolitiittisen koulutuksen hankintasuunnitelman ja huolehtivat koulutuksen hankinnasta. Työvoimatoimistojen päätehtävä työvoimapolitiittisen aikuis-

koulutuksen toteuttamisessa on osallistua henkilöiden ohjaukseen ja valintoihin. Työvoimatoimistot voivat myös itse hankkia koulutusta TE-keskusten myöntämien määrärahojen puitteissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla järjestettävillä pk-yritysten koulutus- ja kehittämis- palveluilla edistetään muun muassa kilpailukykyisten pk-yritysten perustamista. Tätä varten pk- yrityksille suunnataan neuvontaa, koulutus- ja konsultointipalveluja sekä erilaisia tuotteistettuja asiantuntijapalveluja ja alueellisia kehittämisprojekteja. Kauppa- ja teollisuusministeriö määrittelee pk-yrityksille suunnattujen kehittämispalvelujen strategian ja toiminnan painopisteet sekä neuvottelee toimintaan käytettävistä määrärahoista. TE-keskukset puolestaan järjestävät pk-yrityksille suunnattuja koulutus- ja kehittämispalveluja.

Opetusministeriön hallinnonala huolehtii sosiaali- ja terveysalalle valmistavan peruskoulutuksen sekä erityis- ja jatkokoulutuksen toteutuksesta ja rahoituksesta. Koulutuksen sisältöjen kehittämisessä sosiaali- ja terveysministeriö toimii kiinteässä yhteistyössä opetushallinnon sekä alan yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja muiden oppilaitosten kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, Työterveyslaitos ja aluetyöterveyslaitokset huolehtivat käytännössä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain ja työterveyshuoltolain mukaisesta lakisääteisestä täydennyskoulutuksesta.

Perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää muuta koulutusta. Aikuiskoulutuksen järjestäminen on kunnille siten vapaaehtoinen tehtävä. Kunnat ovat kuitenkin aikuislukioiden, kansalais- ja työväenopistojen, ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten, ammattioppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen suurin ylläpitäjärühmä. Kunnat lisäksi avustavat merkittävästi kesäyliopistojen toimintaa. Oppilaitoksia ylläpitämällä tai kuulumalla koulutusta järjestävään kuntayhtymään kunnat voivat osallistua kouluja koskevaan päätöksentekoon ja rahanjakoon. Kunnat tarjoavatkin koulutusta noin 200 oppilaitoksessa.

Työmarkkinaosapuolet osallistuvat kolmikantaperiaatteen mukaisesti opetusministeriön ja Opetushallituksen asettamiin koulutus- ja tutkintotoimikuntiin. Työmarkkinaosapuolten edustajia on myös ammatillisten oppilaitosten hallinnossa ja Opetushallituksen johtokunnassa. Lisäksi työmarkkinaosapuolet ovat yleensä mukana opetushallinnon asettamissa valmisteluelimissä. Koulutuksen tukijärjestelmien ylläpitoon työmarkkinaosapuolet osallistuvat työmarkkinaperusteisen Koulutus- ja erorahaston hallinnossa. Ammatillisilla järjestöillä on myös omia aikuisoppilaitoksia ja vapaan sivistystyön organisaatioita luottamus- ja yhteistyötehtävissä toimivien henkilöiden koulutusta varten.

Oppilaitosten johdolla ja oppilaitosmuodoilla on paljon järjestöjä, joiden tehtävänä on pääasiassa valvoa oppilaitosten taloudellisia ja muita etuja. Järjestöt ovat aktiivisesti mukana aikuiskoulutuksen kehittämistoiminnassa ja niitä yleensä kuullaan koulutusasioista päätettäessä.

Suomessa on yli tuhat julkisin varoin tuettavaa koulutusorganisaatiota, joilla on mahdollisuus järjestää erityisesti aikuisille tarkoitettua koulutusta. Oppilaitoksia on yleisesti käsitelty aikuis-koulutuksen muotoja tarkastelevassa luvussa.

Suomessa kaupallinen koulutustoiminta on vähäistä. Vuonna 1996 oli noin 1200 yritystä, joiden päätoimialana oli koulutus. Ne olivat pääasiassa auto- tai kielikouluja taikka musiikki- ja taidealan oppilaitoksia. Yrityksistä noin 80 prosenttia oli keskittynyt aikuiskoulutukseen. Ne tekevät jonkin verran yhteistyötä opetushallinnon alaisten oppilaitosten kanssa ns. ostopalvelutoimintana.

Vuosina 1998 ja 1999 opetustoimen henkilöstön lukumäärä oli noin 80 000 henkilöä. Ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksen opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa. Koulutuksen järjestäjällä on päävastuu opetushenkilökunnan täydennyskoulutuksesta.

2.6.5. Formaali, nonformaali ja informaali oppiminen

Viime vuosina on aikuisille suunnitellut koulutuksen rinnalla alettu korostaa aikuisten koulutusorganisaatioiden ulkopuolella tapahtuvaa oppimista. Aikuinen voi hankkia erilaisia tietoja ja taitoja työelämässä, vapaamuotoisessa opiskelussa ja vapaa-ajan toiminnoissa. Oppilaitoskeskeisen ja aikuisia varten järjestetyn koulutuksen rinnalle on kehittymässä ajattelutapa aikuisesta oppijana. On alettu korostaa elinikäisen oppimisen periaatteen mukaista itseohjautuvaa ja erilaisia toimintaympäristöjä hyödyntävää ihmiskuvaa. Yksilön itsenäistä opiskelua tavanomaisten oppimisympäristöjen ulkopuolella halutaan tuettavan myös julkisen vallan toimin.

Formaalilla koulutuksella tarkoitetaan koulutusorganisaatioissa toteutettavaa tutkintotavoitteista koulutusta. Formaalin koulutuksen ominaispiirteitä ovat mm. erikseen järjestetty oppimistapahtuma, jolla on tietty kesto ja aikataulu. Se etenee hierarkkisesti aste asteelta ja siihen on usein pääsyvaatimukset ja muodollinen rekisteröityminen ja se tapahtuu koulutusorganisaatioissa.

Nonformaali koulutus on koulutusorganisaatiossa tapahtuvaa tavoitteellista, mutta ei tutkintotavoitteista opiskelua. Esimerkkinä tästä on vapaa sivistystyö.

Informaalilla eli arkioppimisella tarkoitetaan itseohjautuvaa oppimista, jossa henkilö ei ole rekisteröityneenä koulutusorganisaatioon. Informaalia oppimista voi tapahtua esimerkiksi työpaikoilla, kotona tai vapaa-ajan harrastuksissa.

Neuvontatoiminta

Käsi- ja taideteollisuus- sekä kotitalousneuvontajärjestöt ovat opetusministeriöltä valtionapua saavia valtakunnallisia neuvontajärjestöjä, joiden tehtäviin kuuluu myös aikuiskoulutus. Käsi- ja taideteollisuusjärjestö keskittyy edistämään ja kehittämään suomalaista käsityötä osana kansallista kulttuuria ja elinkeinoa. Kotitalousneuvontajärjestöt edistävät kotien ja perheiden taloudellista, henkistä ja aineellista hyvinvointia sekä elinympäristön suojelua. Toiminta perustuu palkattujen työntekijöiden ja jäsenten vapaaehtoiseen työhön. Toimintaa varten ei ole omaa lainsäädäntöä.

Yleiset kielitutkinnot

Yleiset kielitutkinnot on järjestelmä, jossa opiskelijat voivat osoittaa kielitaitonsa tason standardoiduissa kokeissa. Kielitutkintojärjestelmä on kolmitasoinen ja siinä on yhdeksänportainen asteikko. Kielikokeet yhdeksässä kielessä järjestetään kaksi kertaa vuodessa. Osallistuminen ei ole sidottu koetta edeltävään koulutukseen tai oppilaitokseen. Kielitutkintojen ylläpidosta ja kehittämisestä vastaa Opetushallitus. Kielitutkintoja suoritetaan vuosittain noin 2000.

Näyttötutkintojärjestelmä

Näyttötutkintojärjestelmä tuli voimaan vuonna 1994. Näyttötutkinnon voi suorittaa ammattitaidon hankkimistavasta riippumatta, joten opiskelija voi osallistua siihen ilman valmistavaa koulutusta suoraan työelämästä. Näyttötutkintoja suunnitellaan ja järjestetään yhteistyössä elinkeino- ja työelämän kanssa.

Näyttötutkintoja on kolmenlaisia: ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja. Näyttötutkintona suoritettava ammatillinen perustutkinto vastaa ammatillisessa peruskoulutuksessa suoritettavaa ammatillista perustutkintoa. Ammattitutkinto ja erikoisammattitutkinto voidaan suorittaa ainoastaan näyttötutkintona.

Näyttötutkintoon osallistujalta ei vaadita muodollista koulutusta. Tutkinnosta selviytymiseksi tarvitaan kuitenkin yleensä työssä opitun ammattitaidon lisäksi sitä täydentävää koulutusta. Käytännössä pääosa näyttötutkinnoista suoritetaan niin, että osallistutaan ensin ammattitaitoa täydentävään koulutukseen ja näytöt järjestetään tämän koulutuksen yhteydessä. Näyttökokeena tutkinnon suorittaneita oli vuonna 2001 runsas 40 000.

Näyttötutkintojen järjestämisestä ja valvomisesta vastaavat tutkintotoimikunnat, joihin kuuluu työnantajia, työntekijöitä, opettajia ja itsenäisiä ammatinharjoittajia.

2.7. Aikuisopiskelijoiden taloudelliset tuet

Pääosa aikuisten opiskelusta tapahtuu henkilöstökoulutuksena, sivutoimisena omaehtoisena koulutuksena, työvoimapoliittisena koulutuksena tai vuorotteluvapaan aikana. Näissä tapauksissa opintojen aikainen toimeentulo tulee hoidetuksi työttömyysturvan tai päätoimesta maksettavan palkkauksen kautta.

Päätoimisen omaehtoisen koulutuksen ajalta aikuisväestö voi saada

1. Opintolainaa ja/tai opintorahaa sekä asumislisää
2. Aikuiskoulutustukea tai
3. Työttömän koulutuspäivärahaa.

Opintolainaa ja veronalaista opintorahaa voi saada viranomaisen valvomien omaehtoisten, päätöismisten ja yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta kestävien opintojen ajaksi. Opiskelijan on oltava tuen tarpeessa. Tuloina otetaan huomioon apurahat ja veronalaiset tulot koko kalenterivuoden ajalta. Asumislisä myönnetään vuokralla tai asumisoikeusasunnossa asuvalle, ei kuitenkaan vanhempansa taikka oman tai puolisonsa lapsen kanssa asuvalle. Opiskelijalla voi olla tuloja jokaista opintorahaa ja asumislisäkuukautta kohden 3000 mk/kk ja jokaista tuetonta kuukautta kohden 9000 mk/kk.

Opintorahan suuruus on 18 vuotta täyttäneille korkeakoulussa tai ulkomaisessa ammatillisessa oppilaitoksessa opiskeleville itsenäisesti asuville sekä kaikille avioliitossa oleville ja elatusvelvollisille 259,01 €/kk ja vanhempiensa luona asuville 20 vuotta täyttäneille 105,96 €/kk. Muussa koulutuksessa oleville 18 vuotta täyttäneille itsenäisesti asuville sekä kaikille avioliitossa oleville ja elatusvelvollisille on opintorahan suuruus 213,60 €/kk ja vanhempiensa luona asuville 20 vuotta täyttäneille 63,91 €/kk. Opintolainan suuruus yli 18 vuotta täyttäneille 220 €/kk. Aikuisopintorahaa tai aikuiskoulutustukea saaville opintolainan suuruus on kuitenkin 310 €/kk ja ulkomailla opiskeleville

360 €/kk. Asumislisä kaikkeen koulutukseen on 80 % opiskelijan asumismenoista, kuitenkin enintään 171,55 €/kk

Työelämässä oleville aikuisille tarkoitettu veronalainen aikuiskoulutustuki on ansioon suhteutettu tukimuoto. Aikuiset voivat saada aikuiskoulutustukea viranomaisten valvomien yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta kestävien ammatillista osaamista tukevien opintojen ajaksi. Koulutus voi olla opetusministeriön toimialaan kuuluvaa ammatillisesta koulutuksesta, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, ammattikorkeakouluopinnoista ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa sekä yliopistolaissa tarkoitettua koulutusta, muun ministeriön toimialaan kuuluva ammatillisesti suuntautunutta koulutusta, perusopetuslaissa tai lukiolaissa tarkoitettua koulutusta silloin, kun sen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä, edellä tarkoitettuja opintoja vastaavia julkisesti valvottuja opintoja ulkomailla sekä kieliointoja, kun ne ovat edellä tarkoitettulla tavalla järjestettyjä ja kehittävät tai täydentävät hakijan ammattitaitoa.

Aikuiskoulutustuen saamisen ehtona on, että henkilö on ollut työssä 5 vuotta, jos tukikausi alkaa 1.8.2006 tai sen jälkeen tai 10 vuotta, jos tukikausi alkaa ennen 1.8.2006. Mukaan lasketaan myös työ, joka tehty ennen 23 ikävuotta. Aikuiskoulutustuki muodostuu aikuiskoulutustuesta ja siihen liittyvästä opintolainan valtiontakauksesta. Aikuiskoulutustuki muodostuu 440 € suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta kuukaudessa. Ansio-osan suuruus on 20 % tuen perusteena olevasta kuukausipalkasta 2700 € saakka ja sen ylittävältä palkan osalta 15 %. Yritystoiminnasta saatuja tuloja ei oteta ansio-osassa huomioon. Opintolainan valtiontakauksen voi saada opintotukilain säädösten mukaisesti.

Aikuiskoulutustukea voi saada yhdessä tai useammassa jaksossa työuransa aikana yhteensä noin 1,5 vuoden ajalta. Tukea myönnetään henkilön tukikauden alkuun mennessä kertyneen työhistorian mukaisen ajan kultakin täydeltä kuukaudelta 0,8 päivää. Tukikuukauteen katsotaan kuuluvan 21,5 päivää. Tukikauden alkamiseen mennessä kertyneen tukikauden lisäksi henkilöllä on oikeus lukea hyväkseen laskennallinen työssäoloaika tukikauden alkamisesta 60 vuoden ikään saakka. Tukikauden etukäteiskäytön edellytyksenä on, että henkilöllä on tukikauden alkuun mennessä työhistoriaa vähintään 10 vuotta. Myönnettäessä aikuiskoulutustukea uudelleen ei aikaisemmin hyväksi luettua työhistoriaa tai työaikaa voida ottaa uudelleen huomioon.

Vähintään 10 vuotta työssä olleella työttömällä, joka on saanut työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea vähintään 86 päivältä koulutusta edeltävien 12 kuukauden aikana on, mahdollisuus saada työttömyysturvan tasoista koulutuspäivärahaa 500 päivän ajalta. Opiskelun tulee olla päätoimista, yhtäjaksoista, omaehtoista ja vähintään 20 opintoviikon laajuista. Koulutus voi olla mm. tutkintotavoitteista ammatilliseen perustutkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa, näyttötutkintona suoritettavaan ammatti- tai erikoisammattitutkintoon tai ammatilliseen perustutkintoon valmentavaa, ennen työttömyyttä keskeytyneiden alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavien opintojen loppuunsaattamiseen tähtäävää sekä peruskoulun oppimäärän suorittamiseen tai ennen työttömyyttä keskeytyneiden lukio-opintojen loppuunsaattamiseen johtavaa, jos koulutuksen puuttuminen on esteenä työllistymiselle tai osallistumiselle ammatilliseen koulutukseen.

Aikuiset voivat opiskella myös vuorotteluvapaan antaman taloudellisen tuen varassa. Vuorotteluvapaalla ollessaan työntekijä saa vuorottelukorvauksena 70 % siitä työttömyyspäivärahasta, johon hänellä olisi oikeus työttömäksi jäädessään.

Koulutuksesta perittävät maksut vaihtelevat. Pääsääntö on, että yleissivistävään, ammatilliseen tai korkeakoulutasoiseen tutkintoon johtava koulutus on myös aikuiselle maksutonta. Lisä- ja täyden-

nyskoulutuksesta sen sijaan peritään kohtuullisia maksuja. Maksujen tasossa on suuria eroja koulutuksen rahoitusperusteista johtuen. Esimerkiksi yliopistojen täydennyskoulutus, pitkäkestoiset PD- ja muut ohjelmat mukaan lukien, rahoitetaan pääosin opiskelijoilta perittävillä maksuilla. Ohjelmien hinnat saattavat tästä syystä nousta sellaiselle tasolle, että koulutukseen hakeutuminen on mahdollista vain niille, joilla työnantaja kustantaa myös opinnoista perittävät maksut tai joilla on mahdollisuudet itse vasta niistä. Myös ammatillisena lisäkoulutuksesta tai vapaan sivistystyön tarjonnasta perittävät kohtuulliset maksut voivat olla liian korkeita osalle koulutukseen hakeutuvista.

3. AIKUISKOULUTUSPOLITIIKAN KEHITYS 1970-LUVULTA 2000-LUVULLE

3.1. 1970-luvulta 1980-luvulle

1970-luvun alussa aikuiskoulutus otettiin yhteiskuntapolitiikan välineeksi. Aikuiskoulutuskomitea määritteli aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteiksi koulutuksellisen tasa-arvon lisäämisen, tuotannon edistämisen ja ammattitaidon kehittämisen, demokratian edistämisen ja yhteiskunnallisten valmiuksien kehittämisen sekä kulttuurin ja persoonallisuuden kehittämisen. Tavoitteena oli kehittää aikuis-koulutusta kokonaisuutena siten, että sen osajärjestelmät tukevat toisiaan. Vaikka suunnittelussa korostettiin kaikkien aikuiskoulutussektorien tasapuolista kehittämistä, ammatillinen ja etenkin työllisyyttä edistävä ammatillinen koulutus sai erityisaseman.

1970-luvulta lähtien ammatillisesta aikuiskoulutuksesta on tullut myös työmarkkinaneuvottelujen keskeinen asiakokonaisuus. Koulutukseen liittyviä asioita on käsitelty tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisissa ja niitä on käsitelty suoraan opetusviranomaisten kanssa.

1970-luvulla alkoi kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnoima pk-yrityksille tarkoitettu koulutus.

1970-luvulla luotiin keskeiset aikuiskoulutuksen kehittämislinjaukset, joita tarkennettiin 1980-luvun alussa.

1980-luvulla väestön koulutustaso nousi Suomessa tasaisesti. Samalla 1970-luvulla tehdyt aikuis-koulutuslinjaukset alkoivat näkyä aikuisiällä opiskelun laajenemisena. Vuosikymmenellä aikuisena oppimisen ehtoja laajennettiin merkittävästi monella rintamalla. Luotiin aikuisopinto-rahajärjestelmä, vakiinnutettiin yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten asema ja laajennettiin aikuisten opintotarjontaa mm. mahdollistamalla aikuiskoulutustehtävän osoittaminen myös nuoriin keskittyville ammatillisille oppilaitoksille. Aikuiskoulutuksen kehittämistä jatkettiin ja se sai aiempaa keskeisemmän aseman keskushallinnossa, josta yksi esimerkki on aikuiskoulutusneuvoston perustaminen vuonna 1984.

3.2. 1990-luvulta uuteen vuosituhanteen

1990-luvun alussa valtionosuusjärjestelmään perustuvaa aikuiskoulutuksen rahoitusmallia arvosteltiin siitä, että koulutuspalvelun tuottajan sisäiset intressit saattavat vääristää koulutuksen tarjontaa ja sen suuntaamista. Ratkaisuksi ongelmaan kehitettiin niin sanottu tilaaja-tuottaja -malli. Siinä koulu-

tuksen tilaajana toimii valtionhallinnon alueorganisaatio (lääninhallitukset ja TE-keskukset). Koulutuksen tuottajana ja myyjänä puolestaan on useimmiten julkisen valvonnan alainen oppilaitos.

Opetushallinnon rahoittamassa ammatillisessa lisäkoulutuksessa opetusministeriö jakoi hankintavarat lääninhallituksille, jotka ostivat koulutuksen. Oppilaitokset tuottivat koulutuksen ja myivät sen lääninhallituksille. Oppilaitokset vastasivat myös opiskelijoiden hankinnasta.

Tilaaja-tuottaja -mallin uskottiin luovan aiempaa monipuolisempaa aikuiskoulutusta sekä tarjoavan oppilaitoksille mahdollisuuden vastata tarkemmin koulutustarpeisiin.

Hallitus esitti vuonna 2000, että tilaaja-tuottaja -mallista siirrytään valtionosuusjärjestelmään. Tilaaja-tuottaja -mallia pidettiin määrärahojen vaihteluille alttiina ja sen katsottiin tuottavan oppilaitoksille taloudellista epävarmuutta. Myös ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoitus haluttiin siirtää valtionosuusjärjestelmään. Rahoitusuudistuksessa päädyttiin sekamalliin, jossa ammatillisen lisäkoulutuksen pääjärjestäjille suunnataan rahoituksesta 60 % valtionosuusjärjestelmän kautta ja muille järjestäjille 40 % valtionavustuksina.

Sen sijaan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuonna 1991 käynnistetty tilaaja-tuottajamalli on käytössä edelleen. TE-keskukset hankkivat koulutusta niiltä koulutuspalvelujen tuottajilta, jotka pystyvät tuottamaan palvelun kokonaistaloudellisesti edullisimmin. Mallin etuna on edelleenkin pidettävä sitä, että sen avulla voidaan joustavasti vastata työmarkkinoiden nopeisiin muutostarpeisiin.

1990-luku oli lähinnä ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämisen aikakautta. Ammatillinen koulutus levisi ammatilliseen koulutukseen keskittyneistä oppilaitoksista vapaan sivistystyön oppilaitoksiin. Siten oppilaitosten välinen työnjako alkoi hämärtyä.

1990-luku merkitsi myös yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten ja avoimen yliopiston toiminnan laajenemista.

4. VIIMEAIKAISIA POHJOISMAISIA JA EUROOPPALAISIA AIKUISKOULUTUSPOLIITTISIA PAINOPISTEITÄ

4.1. Aikuiskoulutuspolitiikka Pohjoismaissa

4.1.1. Norjan, Ruotsin ja Tanskan aikuiskoulutuksen ja aikuiskoulutuspolitiikan väliset yhtäläisyydet ja suurimmat erot

Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on kaikissa korkea aikuiskoulutukseen osallistumisaste. Niiden aikuiskoulutuspoliittinen strategia, rekrytoida tasapuolisesti yhteiskuntien eri ryhmiä aikuiskoulutukseen, on onnistunut paremmin kuin useimmissa muissa maissa. Maille on lisäksi yhteistä:

- Aikuiskoulutukseen osallistumismäärä henkeä kohden on korkea
- Työntekijätasoisien henkilöiden osallistuminen on suhteellisen vähäistä
- Runsas julkinen rahoitus
- Paljon julkisia kouluttajia
- Vapaatavoitteisten opintojen osuus on suuri

Maiden aikuiskoulutuspolitiikassa löytyy kolme yhteistä tavoitetta. Ne ovat:

- Aikuiskoulutuksella pyritään tukemaan demokratiaa, kansalaisyhteiskuntaan osallistumista ja valmiuksia toimia aktiivisena kansalaisena
- Aikuiskoulutus toimii koulutustason kohottajana sekä edistää sitä, että työmarkkinoihin osallistuminen on laajaa
- Aikuiskoulutuksen avulla pyritään siihen, että kaikki voivat osallistua tietoyhteiskuntaan

Eri kansalaisryhmät osallistuvat aikuiskoulutukseen Ruotsissa ja Tanskassa huomattavasti tasaisemmin kuin Norjassa.

4.1.2. Norjan aikuiskoulutuspolitiikan päälinjat

Norjan aikuiskoulutuspolitiikan päälinja rakentuu vuoden 1999 työmarkkinaneuvottelujen tuloksena syntyneen Kompetansereform-kehittämisohjelman ajatuksiin. Ohjelma on kaksiosainen. Ensimmäisessä osa keskittyy helpottamaan aikuisten opiskelemaan pääsyä (Ny sjanse). Toinen osa (Ny kompetanse) koostuu henkilökohtaisen osaamisen (realkompetanse) arviointi- ja dokumentointijärjestelmän rakentamisesta sekä osaamisen kehittämisohjelmasta (kompetansereform). Sen avulla kehitetään myös jatko- ja täydennyskoulutusmarkkinoita.

Kaikki aikuiset, joilta puuttuu peruskouluoppimäärä, saavat lukuvuodesta 2002/2003 alkaen yksilöllisen oikeuden vastaaviin opintoihin. Kaikki ennen vuotta 1978 syntyneet aikuiset ovat myös saaneet vuonna 2000 oikeuden lukiokouluopintoihin (videregående skole). Vuoden 2001 alusta alkaen 25 -vuotiaat ilman lukiokouluopintoja olevat aikuiset voivat päästä yliopistoon tai korkeakouluun, mikäli heidän todettu osaamisensa (realkompetanse) sen sallii. Kukin oppilaitos arvioi, onko hakijalla riittävät valmiudet opiskeluun. Kun aikuisopiskelija on suorittanut yksivuotiset opinnot saa hän yleisen korkeakouluopintokelpoisuuden. Todettu osaaminen voi lyhentää opintoja tai vapauttaa osasta tutkintoja tai kokeita.

Realkompetanse-hankkeessa rakennetaan työelämässä ja koulujärjestelmässä pätevä kansallinen osaamisen arviointi- ja dokumentointijärjestelmä. Osaaminen on sekä koulujärjestelmän tuottamaa että sen ulkopuolella hankittua pätevyyttä. Osaaminen suhteutetaan normaalin koulujärjestelmän antamiin tutkintoihin.

Osaamisen kehittämisohjelman (Kompetansereform) kohderyhmiä ovat työssä ja työelämän ulkopuolella olevat kansalaiset. Erityistä huomiota tulee kiinnittää vammaisiin ja kielellisiin vähemmistöihin. Yhtenä reformin keskeisenä osana on käyttää työpaikkaa oppimisympäristönä. Väestön maantieteellisen jakaantumisen ja yritysraakenteen vuoksi erityistä huomiota tulee kiinnittää pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Ohjelman tulee tukea norjan kielen osaamista sekä kehittää kansalaisten IT-taitojen osaamista, kielitaitoa sekä demokraattisessa yhteiskunnassa tarvittavia kansalaisvalmiuksia.

Norjan hallitus on esittänyt kehittämisohjelmalle 2-3-vuoden rahoituksena yhteensä 400 milj. kr.

Opetusministeriö on käynnistänyt erillisprojektin "Motivaatio, ammatinvalinnanohjaus ja tiedotus". Siinä kehitetään uusia menetelmiä saada opiskeluun vähiten motivoituneet kansalaisryhmät opiskelemaan.

Osaamisen arvioimiseksi ja dokumentoimiseksi tarvittaviin kokeiluihin (realkompetanse) on vuosina 1999 - 2001 myönnetty yhteensä 50 milj. kr. Käynnistyneitä kokeiluprojekteja on 25. Yli 3 500 aikuisen osaaminen on jo arvioitu ja dokumentoitu. Heistä 75 % on naisia.

Vuoden 2001 alussa voimaan astuneen työlain mukaan työntekijällä on yksilöllinen oikeus koulutustuvapaaseen. Työelämässä vähintään kolme vuotta ja työssä viimeiset kaksi vuotta olleella työntekijällä on oikeus kolmivuotiseen koko- tai osa-aikaiseen opinto-vapaaseen. Hänen tulee tänä aikana osallistua organisoituun koulutustarjontaan.

Hallitus on myös tehnyt parannuksia aikuisille myönnettävään opintotukeen. Opintotuen myöntämissääntöjä on sovitettu aikuisten tarpeisiin ja opintolainojen takaisinmaksujärjestelmää kehitetään nykyistä joustavammaksi.

Verolaissa määritellään työsuhteessa saatavan koulutuksen verovapaa määrä.

4.1.3. Ruotsin aikuiskoulutuspolitiikan päälinjat

Kunskapslyft-hanke

Kunskapslyft-aikuiskoulutushankkeelle luotiin suuntaviivat työttömyyden puolittamiseen tähtäävässä Ruotsin hallituksen työllisyyspaketissa vuonna 1995.

Viisivuotinen Kunskapslyft-ohjelma käynnistyi 1.7.1997. Kunnat saivat valtiolta varoja 90 000 kokopäiväiseen opiskelupaikkaan ja kansanopistot 10 000 paikkaan. Koulutuksen toteuttivat pääasiassa kunnalliset aikuisoppilaitokset (komvux) ja kansanopistot.

Hankkeeseen käytettiin vuosina 1997-2000 rahaa yhteensä 40,2 miljardia kruunua, josta koulutukseen 11,9 miljardia kruunua ja opintotukiin 28,3 miljardia kruunua.

Hanke on onnistunut lisäämään aikuiskoulutukseen osallistumista ja houkutellut uusia opiskelijaryhmiä. Opintoihin ei kuitenkaan ole onnistuttu rekrytoimaan pitkäaikaistyöttömiä. Hankkeen alusta vuoden 2000 loppuun mennessä on kunnallisten aikuisoppilaitosten opetukseen osallistunut yhteensä 675 000 henkilöä. Näistä on 630 000 opiskellut ainakin yhden lukiokoulutasoisen kurssin.

Ruotsin aikuiskoulutuksen edelleen kehittäminen

Ruotsin hallitus on asettanut työllisyystavoitteen, että vuoteen 2004 mennessä työllisyysasteen tulee nousta 80 %:iin. Lokakuussa 2000 oli työllisyysaste 77,5 %. Tavoitteen saavuttamisen kannalta on keskeistä yli 45-vuotiaiden työllisyysaste.

Ruotsissa katsotaan, että työpaikan saa vain lukiokoulun käynyt. Ruotsin noin 4,5 miljoonasta työssä olevasta 0,5 miljoonalta puuttuu peruskoulu ja noin 1,5 miljoonalta kolmivuotinen lukiokoulutus (osalla on kaksivuotinen lukiokoulutus).

Koulutuksen ilmoittelua ja markkinointia tulee täydentää erilaisilla hakevan toiminnan menetelmillä, joissa tiedotetaan henkilökohtaisesti erilaisista opiskelumahdollisuuksista ja vahvistetaan siten opiskelumotivaatiota. Kunnilla on lain mukaan erityisvelvoite hakevaan toimintaan, kun koh-

deryhmänä ovat peruskoulun käymättömät henkilöt ja ilmoitusvelvollisuus, kun kohderyhmänä ovat lukiokoulun käymättömät. Hakevaan toimintaan kuuluu yhteydenpito erilaisten työpaikkojen, yhdistyselämän sekä ammatti- ja vammaisjärjestöjen kanssa.

Hallitus on esittänyt Valtiopäiville Kuns kapslyftin jälkihoitoa siten, että

- Vuonna 2002 on aikuiskoulutuksessa 70 000 ylimääräistä vuosiopiskelupaikkaa
- Vuonna 2003 on kunnallisessa aikuiskoulutuksessa 47 000 ylimääräistä vuosiopiskelijapaikkaa ja kansanopistoissa 7000 ylimääräistä paikkaa.
- Kunnat rahoittavat perusorganisaation eli 38 000 pysyvää vuosiopiskelija-paikkaa.
- Valtionavustuksen osuus pidetään ennallaan eli noin 55 %:na koko aikuiskoulutusvolyymista

Hallitus esitti lisäksi vuoden 2002 budjetissa aikuiskoulutuksen tutkimukseen vuosiksi 2002-2005 12 milj. kr, opettajien aikuis- ja erikoispedagogisiin opintoihin vuosiksi 2002-2004 21 milj. kr ja hakevaan toimintaan vuodesta 2002 alkaen 10 milj. kr vuodessa

Valtion aikuiskoulutusrahoista käytetään 2 mrd kr vapaaseen sivistystyöhön ja 10 mrd kr koulutustason nostamiseen. Työnantajat käyttävät henkilöstökoulutuksen järjestämiskuluihin vuosittain 10 mrd. kr.

Hallitus esittää opintotuen kehittämiseksi, että vuodesta 2003 lukien on opintoavustus kokoai-kaopiskelijoille 100 % tai 122,5 % peruspäivärahasta eli noin 7 200 kr tai 8 800 kr kuukaudessa. 100 %:n opintorahan saavat opiskelijat, jotka ovat vähintään 25-vuotiaita ja työttömiä tai työttö-myysuhan alaisia tai joilla on joku toiminnallinen häiriö. 122,5-%:n opintorahan saavat ne henkilöt, joiden tulot ovat kahdentoista viimeisen kuukauden aikana ylittäneet peruspäivärahan. Opintoavus-tusta saa peruskoulu- tai lukio-opintoihin korkeintaan 50 viikon ajalta. Uusi opintotukiratkaisu sallii myös työttömälle kokopäiväisen opiskelun.

Työmarkkinakoulutus on viime vuosina supistunut Ruotsissa voimakkaasti. Se suuntautuu lyhyisiin kursseihin. Kaikki koulutustasoa nostava koulutus tapahtuu kunnallisissa aikuisoppilaitoksissa.

4.1.4. Tanskan aikuiskoulutuspolitiikan päälinjat

Nuorisoikäluokasta 83 % suorittaa ammatillisen pätevyyden tai jatko-opiskelukelpoisuuden antavat opinnot. Korkeakouluopinnot suorittaa 40 % nuorisoikäluokasta. Työvoimasta yhdellä kolmasosalla on korkein tutkinto peruskoulutus. Lisäksi miljoonalla tanskalaisella työssä olevalla henkilöllä on OECD:n tutkimuksen mukaan riittämätön funktionaalinen lukutaito ja 300 000:lla on lukemisessaan suuria vaikeuksia.

Toukokuussa 2000 Tanskan parlamentti hyväksyi joukon lakeja, jotka kytkivät täydennys-koulutuksen ja lisäkoulutusohjelmat yhtenäiseksi aikuiskoulutusjärjestelmäksi. Uudistuksen tavoit-teena oli

1. Tuottaa yhtenäinen aikuiskoulutusjärjestelmä
2. Lisätä vähän koulutusta saaneiden opiskelumahdollisuuksia.
3. Parantaa resurssien käyttöä

Uusi aikuiskoulutusjärjestelmä jakaantuu kolmeen tasoon

1. Aikuisten valmentava koulutus (Preparatory Adult Education)
2. Aikuisten peruskoulutus (Basic Adult Education). Se tuottaa nuorten ammatillista koulutusta vastaavan tason
3. Aikuiskoulutusjärjestelmän ylemmät tasot (Advanced education levels), jotka ovat verrattavissa korkeakoulujärjestelmän eri tasoihin.

Aikuisten valmentavaa koulutusta tarjotaan kaikille 18 vuotta täyttäneille, jotka haluavat parantaa taitojaan pärjätä työmarkkinoilla ja toimia demokraattisina kansalaisina.

Aikuisten peruskoulutus muodostaa puitteet koulutusohjelmille, jotka yhdessä aikaisemman osaamisen ja työkokemuksen kanssa tähtäävät ammatilliseen perustutkintoon. Koulutuksen lopuksi aikuiset osallistuvat samaan loppututkintoon kuin nuoretkin. Ennen koulutusta aikuisten osaaminen arvioidaan. Heille tehdään henkilökohtainen opiskelusuunnitelma, jonka läpiviennillä täytetään tutkinnosta puuttuvat aukot.

Aikuiskoulutusjärjestelmässä on kolme korkeakoulutasoa:

1. Korkeampi aikuiskoulutus (Advanced adult education), joka vastaa lyhyttä korkeakouluohjelmaa normaalissa korkeakoulujärjestelmässä
2. Diplomitason (Diploma level) koulutus, joka vastaa keskitason korkeakouluohjelmaa normaalissa korkeakoulutusjärjestelmässä
3. Maisteritason (Master level) koulutus, joka vastaa pitkää korkeakouluohjelmaa normaalissa korkeakoulujärjestelmässä

Vuonna 1999 astui voimaan uusi laki tanskankielen opetuksesta toisena kielenä. Uusi laki tähtää siihen, että aikuiset maahanmuuttajat pystyvät käyttämään tanskaa oman kielensä rinnalla. Opetuksessa pitää saavuttaa jatko-opinnoissa tarvittava perustaito sekä yleiset työelämässä ja aktiivisessa tanskalaiseen yhteiskuntaan osallistumisessa tarvittavat taidot ja tiedot.

Kansansivistyslakiin lisättiin ns. 10 %:n sääntö eli sivistystyöhön osoitetusta rahasta on 10 % käytettävä "debate activities" -tarkoituksiin eli demokraattiseen dialogiin perustuvien keskustelu- ja opintotilaisuuksien järjestämiseen.

OECD:n lukutaitotutkimuksen tulosten perusteella aloitettiin erillinen ohjelma parantaa kansalaisten lukutaitoa ja matematiikan taitoja.

Aikuisia varten on kaksi erilaista aikuisopintotukea: valtion aikuiskoulutustuki ja vähän koulutetuille työntekijöille tarkoitettu erityistuki.

Valtion aikuiskoulutustukea maksetaan aikuisille, jotka opiskelevat peruskoulussa lukioissa, toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa. Valtion aikuiskoulutustuki jakaantuu kahteen osaan. Ensimmäinen osa on tarkoitettu valmentavaan koulutukseen ja yleissivistävään koulutukseen peruskoulussa ja toisella asteella. Tätä tukea saavat vain vähän koulutetut aikuiset. Toinen osa on tarkoitettu korkeakouluopintoihin.

Vähän koulutetuille työntekijöille tarkoitettua erityistukea, joka kompensoi ansionmenetystä tai työmahdollisuuksien puutetta, maksetaan ammatillista tutkintoa opiskeleville aikuisille.

4.1.5. Norjan, Ruotsin ja Tanskan sekä Suomen väliset erot

Verrattaessa Norjan, Ruotsin, Tanskan ja Suomen aikuiskoulutuspolitiikan tuloksia toisiinsa osoitetaan, että

- Suomessa osallistutaan aikuiskoulutukseen Pohjoismaista ja OECD:n jäsenmaista eniten
- Suomessa osallistuvat hyvin koulutetut ja työssä olevat kaikkein eniten aikuiskoulutukseen
- Suomessa on sekä aikuiskoulutukseen osallistumisessa että työnantajan kustantamaan koulutukseen osallistumisessa suurimmat erot eri väestöryhmien välillä, kun ryhmittely tapahtuu väestön iän, koulutustaustan, funktionaalisen lukutaitotason tai työmarkkina-aseman mukaan
- Kaupunkilaisten ja haja-asutusalueilla asuvien kansalaisten osallistumisasteessa on Suomessa myös suurin ero

4.2. Euroopan yhteisön ja OECD:n viimeaikaiset aikuiskoulutuspoliittiset linjaukset

4.2.1. Euroopan unionin koulutuspolitiikan linjaukset

Koulutus on kokonaisuudessaan kuulunut yhteisön toimivaltaan vasta kymmenisen vuotta, Maastrichtin sopimuksesta (1992) lähtien. Vasta Maastrichtin sopimus laajensi unionin toimivallan koskemaan myös yleissivistävää koulutusta ja aikuiskoulutusta. Samalla koulutuksen merkitys unionin toiminnassa on vahvistunut monin tavoin. Vaikka unionilla ei ole valtuuksia omaan, ylikansalliseen koulutuspolitiikkaan, se on kuitenkin kehittynyt viime vuosikymmenen aikana merkittäväksi kansainväliseksi koulutuspolitiikan vaikuttajaksi.

EU:n koulutuspoliittisen yhteistyön lähivuosien tavoitteet on kirjattu opetusneuvoston Tukholman Eurooppa-neuvostolle maaliskuussa 2001 antamaan selvitykseen. Selvityksessä on asetettu tavoitteiksi seuraaville kymmenelle vuodelle unionin koulutusjärjestelmien laadun ja tehokkuuden parantaminen, koulutukseen pääsyn helpottaminen sekä koulutusjärjestelmien ja ympäröivän maailman lähentäminen.

Sokrates II -ohjelma kattaa yleisen koulutuksen kaikki asteet esikoulusta aikuiskoulutukseen saakka. Ohjelman tarkoitus on edistää tietojen ja taitojen Euroopan luomista, kehittää koulutuksen eurooppalaista ulottuvuutta sekä edistää elinikäistä oppimista koulutusjärjestelmän sisällä ja sen ulkopuolella.

Grundtvig-alaohjelmalla pyritään edistämään elinikäisen oppimisen eurooppalaista ulottuvuutta ja lisäämään innovaatioita sekä vaihtoehtoisten koulutusväylien tarjoamista, saatavuutta ja laatua.

Leonardo da Vinci II -ohjelma kattaa ihmisen työelämän koko elinkaarta ammattiin valmentamisesta jatko- ja täydennyskoulutukseen. Ohjelman tavoitteena on muun muassa parantaa ammatillisen jatko- ja täydennyskoulutuksen laatua ja helpottaa siihen pääsyä sekä taitojen ja osaamisen elinikäistä hankkimista. Ohjelman toimintoihin kuuluvat liikkuvuus (mm. harjoittelijavaihto), pilottihankkeet (mm. ammatillisen avoimen ja etäopetuksen verkostojen kehittäminen sekä yritysten ja niiden työntekijöiden ammatillisen koulutuksen kehittäminen), kielellisten valmiuksien kehittäminen, tiedonvaihto ja selvitykset.

Hankkeiden laajuudella ja kustannuksilla mitattuna muodostavat rakennerahastohankkeet selvästi näkyvimmän osan EU:n toiminnasta eri jäsenvaltioiden koulutuskentässä. Rakennerahastojen nykyinen ohjelmakausi kattaa vuodet 2000-2006.

Suomessa päävastuu rakennerahastoista kuuluu työministeriölle (Euroopan sosiaalirahasto ESR), sisäasiainministeriölle (Euroopan aluekehitysrahaston EAKR) sekä maa- ja metsätalousministeriölle (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto EMOTR). Opetusministeriön toimialan osuus rakennerahastohankkeista on uudella ohjelmakaudella kasvanut ja samalla suurin osa toimialan hankkeista on delegoitu lääninhallitusten päätettäväksi.

Tavoite 3 ohjelman painopisteinä ovat erityisesti koulutuksen ja työelämän suhteet, tutkimustulosten ja teknologian hyödyntäminen, syrjäytymisen ehkäiseminen, koulutuksen laatu ja yrittäjäys. Rakennerahastohankkeilla tuetaan voimakkaasti myös suomalaisen aikuiskoulutuksen kehittämistä. Aikuiskoulutuksen kannalta keskeiset suomalaiset rakennerahastohankkeet koskevat opetushenkilöstön kehittämistä (mm. ammatillisen aikuiskoulutuksen opettajien koulutustason nostamista TUKEVA-ohjelmassa), aikuiskoulutuksen henkilökohtaisten opetussuunnitelmien kehittämistä, koulutustietopalvelujen kehittämistä (Opintoluotsi-hanke), etälukiota sekä keski-ikäisten vähän koulutusta saaneiden koulutuksen lisäämistä ja kehittämistä.

Elinikäinen oppiminen

Komissio julkaisi marraskuussa 2000 elinikäisen oppimisen muistion (Memorandum). Sen tarkoituksena oli käynnistää keskustelu jäsenmaissa ja antaa komissiolle palautetta. Keskustelun perusteella komissio julkisti marraskuussa 2001 tiedonannon eurooppalaisen elinikäisen oppimisen alueen toteuttamisesta. Tiedonannon mukaan elinikäisen oppimisen tulee sisältää kaikki virallisen, epävirallisen ja arkioppimisen muodot sen lisäksi, että sillä tarkoitetaan oppimisen jatkumista esi-koulusta eläkeikään. Tiedonannossa määritellään elinikäisen oppimisen edistämisen ensisijaisiksi toimiksi

- Oppimisen arvottaminen
- Tiedotus, ohjaus ja neuvonta
- Aikaa ja rahaa oppimiseen eli koulutusinvestointien lisääminen
- Opiskelijamahdollisuuksien tuominen lähelle oppijaa
- Perustaidot ja
- Innovatiivinen pedagogiikka.

4.2.2. OECD:n koulutuspoliittinen ajattelu

OECD:n koulutuspoliittista ajattelua on 1990-luvun alkupuolelta lähtien hallinnut elinikäinen oppiminen. OECD:n vuoden 1996 opetusministerikokouksen mukaan elinkeinorakenteen painopisteen siirtyminen tavarantavalmistuksesta palveluihin, lisääntyvä globalisaatio, tieto- ja informaatiotekniikan kehitys sekä tiedon ja osaamisen lisääntyvä merkitys tuotannon tekijänä muuttavat entistä nopeammin työssä tarvittavaa osaamista ja työllisyyden rakennetta, jolloin tarvitaan tietojen ja osaamisen entistä nopeampaa uusintamista. Sen ohella väestön ikääntymisen ja kulttuurisen ja etnisen monimuotoistumisen katsotaan uhkaavan jakaa väestön niihin, jotka voivat uusintaa osaamistaan ja niihin, jotka jäävät tästä osattomiksi.

Elinikäisen oppimisen politiikalla voidaan edistää työllisyyden ja talouden kehittymistä, demokrati-
aa ja sosiaalista koheesiota. Politiikalla pyritään turvaamaan kolmen keskeisen tavoitteen toteutu-
minen:

1. Riittävän perustan luominen jatkuvalle oppimiselle,
2. Opiskelun ja työn välisten joustavien siirtymien turvaaminen
3. Hallitusten ja muiden toimijoiden välisen työnjaon tarvittava sopeuttaminen.

Vuoden 2001 opetusministerikokouksessa elinikäisen oppimisen politiikkaa kehitettiin eteenpäin. Politiikan erityispiirteenä nähdään nyt se, että politiikka kattaa ihmisten oppimisen kaikkina ikäkau-
sina ja kaikissa ympäristöissä. Perinteinen pelkästään erillisten koulutusinstituutioiden tarjontaan
kohdistuva politiikka nähdään torjuttavana. Tästä seuraa mm. se, että

- Oppimisen muodot ja polut eivät voi rajautua formaalin koulutuksen asteiden ja muotojen perinteisten rajojen mukaisesti
- Voidakseen oppia jatkuvasti ihmiset tarvitsevat perustaitoja, joihin kuuluvat perinteisten oppiaineiden sisällön ohella motivaatio ja kyky itseohjautuvaan oppimiseen
- Tietoyhteiskunnassa tarvittavan peruskoulutuksen vähimmäistasona pidetään ylemmän II-asteen koulutusta
- Resurssien allokointia on katsottava kokonaisuutena: miten se turvaa tasa-arvoisella tavalla yksilöiden oppimisen heidän koko elinaikanaan ja ottaa huomioon sekä formaalin ja non-formaalin koulutuksen että informaalisen oppimisen työssä ja arkielämässä
- Elinikäisen oppimisen politiikka ei kuulu yhden ministeriön toimialaan. Politiikan koordinointi edellyttää monien toimijoiden mukana oloa.

OECD:n mukaan jäsenmailla on eniten tehtävää seuraavilla elinikäisen oppimisen politiikan aikui-
siin kohdistuvilla osa-alueilla:

- Kaikkien oppimisen muotojen tunnustaminen, ei vain muodollisen koulutuksen
- Tiedotus-, neuvonta- ja ohjausjärjestelmien kehittäminen vastaamaan oppimispolkujen monimuotoistumiseen
- Aikuisten opiskelumotivaation lisääminen
 - Aikuisten opettamiseen erikoistuneiden yksiköiden kehittäminen
 - Aikuisten käytännön tarpeisiin vastaavien joustavien järjestelyjen kehittäminen kaikilla koulutusasteilla
 - Vaikeasti tavoitettaviin ryhmiin panostaminen
- Työpaikkojen tekeminen pätevyyyden kehittämistä ja oppimista paremmin tukeviksi
- Kilpailun sekä tieto- ja kommunikaatiotekniikan käyttäminen tarjonnan tehokkuuden parantamisessa
- Uusien rahoituslähteiden löytäminen
- Ministeriöiden ja muiden toimijoiden välisen koordinaation parantaminen.

5. AIKUISKOULUTUSPOLITIikkaAN VAIKUTTAVAT YHTEISKUNNALLISET MUUTOKSET

5.1. Väestön koulutustaso

Suomalaisen aikuisväestön koulutustaso on kohonnut tasaisesti aina 1950-luvulta lähtien. Syvälinen muutos väestön koulutusrakenteessa koettiin 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin etenkin toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuus väestöstä kasvoi voimakkaasti. Vuonna 1975 joka viidennellä yli 15-vuotiaalla oli toisen asteen koulutus ja vuonna 1997 runsaalla kolmanneksella. Korkeakoulutuksen saaneiden osuuden kasvu on niin ikään ollut voimakasta. Vuonna 1975 joka kymmenes oli korkeasti koulutettu kun vuonna 1997 oli 22 prosentilla yli 15-vuotiaasta väestöstä oli korkeakoulututkinto.

Taulukko 2. 15-vuotiaat ja sitä vanhemmat suomalaiset korkeimman suoritettun tutkinnon mukaan 1975 - 1997

Koulutustaso	1975 %	1985 %	1995 %	1997 %	
Ei toisen asteen koulutusta	69.6	54.9	45.0	43.1	1 804 583
Toisen asteen koulutus (ISCED 3)	19.7	29.8	34.1	34.9	1 460 411
Korkea-asteen koulutus (ISCED 5/6)	10.6	15.3	20.9	22.0	921 005
Yhteensä	100.0 3 688 006	100.0 3 959 132	100.0 4 145 056	100.0	4 185 999

Lähde: Tilastokeskus (1999)

Koulutusekspansio ei ole vaikuttanut tasaisesti eri väestöryhmiin, vaan erot ikäluokkien välillä ovat suuret ja niissä heijastuu koulutuspoliittisen ajattelun muutos. Uusi koulutuspolitiikka näkyi koulutuksen aloituspaikkojen lisäämisellä kaikilla tasoilla. Vuosina 1960-1977 ammatilliset oppilaitokset kaksinkertaistivat ja korkeakoulut kolminkertaistivat opiskelijamääränsä⁴. 1960- ja 1970-lukujen ekspansiivinen koulutuspolitiikka näkyy selvästi tarkasteltaessa väestön koulutustason kehittymistä. 1950-luvulla syntyneet elivät nuoruuttaan vahvan koulutususkon aikakautena ja pääsivät nauttimaan voimakkaasta koulutuksen määrällisestä panostuksesta. Tämä merkitsi toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuuden nousemista miltei 70 prosenttiin kymmenvuotisikäluokassa, kun se aiemmin oli ollut alle puolet. Väestön koulutusmahdollisuudet ovat sittemmin säilyneet korkeina siten, että nykyisin nuorista ikäluokista noin 85 prosentilla on toisen asteen tutkinto.

Erityisen suuri ero vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneissa on ikäluokkien 55-64 ja 45-54 välillä. Edellä mainitusta ryhmästä yli puolella ei ole toisen asteen tutkintoa kun jälkimmäisessä ryhmässä vastaava osuus on noin kolmannes. Nuorista aikuisista miehistä 84 prosentilla ja naisista 87 prosentilla on toisen asteen tutkinto.

⁴ Lampinen (1998)

Koulutustasoerot korkea-asteen tutkinnoissa ikäluokkien välillä eivät ole yhtä dramaattisia tarkasteltaessa ikääntyvien ja nuorten ikäluokkia miesten osalta. Joka kolmannella 25-34-vuotiaalla miehellä on korkea-asteen tutkinto kun vastaava luku 55-64-vuotiaiden ikäluokassa on 22 prosenttia.

Naisten raju koulutustason kohoaminen sen sijaan näkyy selvästi korkea-asteella. Nuorista naisista (25-34-vuotiaat) miltei puolella on korkea-asteen tutkinto (OECD:n keskiarvo 27%) ja ikääntyvistä (55-64-vuotiaat) ainoastaan 19 prosentilla (OECD:n keskiarvo 11%).

Taulukko 3. Koulutusaste ikäluokan mukaan (25-64-vuotiaat) Suomessa ja OECD-maissa.

		Vähintään toisen asteen tutkinto					Vähintään korkea-asteen tutkinto ⁵				
		25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Suomi	Miehet	70	84	79	66	46	28	30	30	28	22
	Naiset	73	87	84	67	46	34	45	41	30	19
OECD	Miehet	63	72	66	60	51	23	25	24	22	17
	Naiset	58	72	63	53	39	21	27	23	18	11

Lähde: OECD (2001a)

Väestön koulutustason nostamista korostanut koulutuspolitiikka on kohottanut suomalaisten koulutustason selkeästi OECD-maiden keskiarvon yläpuolelle sekä toisen asteen että korkea-asteen koulutuksessa. Nykyisin suomalaisten koulutustaso on varsin lähellä Pohjoismaisen keskiarvon tasoa. Paras koulutustaso on nuorilla ikäluokilla. Nuorista naisista on selvästi suuremmalla osalla korkea-asteen tutkinto kuin nuorilla miehillä.

Myös nuorista ikäluokista on merkittävä osa huonosti koulutettuja: 25-34-vuotiaista runsaalla kymmenellä prosentilla ei ole toisen asteen tutkintoa.

Työttömien työnhakijoiden pohjakoulutus

Koulutustasolla ja työttömäksi jäämisriskillä on selvä yhteys. Korkeampi koulutus takaa paremmin työpaikan. Suurin riski jäädä työttömäksi on niillä, joilta puuttuu ammatillinen koulutus. Työttömistä työnhakijoista lähes 46 prosentilla (134 000) ei ole ammatillista koulutusta. He ovat käyneet vain kansa- tai peruskoulun. Kun lukuun lisätään vain ylioppilastutkinnon suorittaneet (12 200), voidaan todeta, että 50 prosenttia työttömistä työnhakijoista on vaille ammatillista koulutusta.

Ammatillisen koulutuksen puute on yleisempää ikääntyneillä: 50 - 55 -vuotiaista työttömistä se puuttuu 62 prosentilta. Silti on ilman ammatillista koulutusta olevien osuus 40 - 44 -vuotiailla vielä 43 prosenttia ja 25 - 29 -vuotiaiden ikäkohortissakin yhä 30 prosenttia.

⁵ ISCED 5B (lähinnä ammatilliset opistoasteen tutkinnot) ja 5A (AMK –tutkinnot, teknillisissä oppilaitoksissa suoritettut insinöörin tutkinnot sekä yliopistoissa suoritettut korkeakoulututkinnot).

Työttömistä työnhakijoista keskiasteen koulutuksen suorittaneita on noin 38 prosenttia. Nuorimmilla ikäryhmillä on yhä useammin keskiasteen koulutuspohja, esimerkiksi 30 - 34 -vuotiaista 45 prosentilla on keskiasteen tutkinto.

Korkeasti koulutettujen työttömyys on alhaista. Työttömistä on alemman korkeakouluasteen suorittaneita vajaa 3 prosenttia ja ylemmän korkea-asteen suorittaneita 2,2 prosenttia.

5.2. Työelämän muutokset ja rekrytointi

5.2.1. Ammattirakenteen muutos

Suomessa 1980-luvulta lähtien teollisuustuotannossa työskentelevien osuus kaikista työllisistä alkoi nopeasti vähetä. Runsaan puolen miljoonan työllisen volyymi putosi noin 350 000 työllisen määrään 1990-luvun puolivälissä. Teollisen työn määrälliseen notkahdukseen vaikutti lamavuosien vähentynyt tavaratuotanto, mutta suhdannevaihteluista puhdistettunakin sen osuus työllisen työvoiman kokonaismäärästä on asettumassa noin 100 000 henkilöä alhaisemmalle tasolle, kuin mitä se oli vielä 1980-luvun puolessa välissä. Lamasta toipuminen näkyy teollisen työn volyymin kasvuna vuoteen 2000 ja jossain määrin vielä vuoteen 2005. Sektorin työvoiman määrä on asettumassa 350 000 ja 400 000 työllisen väliin noin 15 vuoden ennusteperspektiivillä.

Saman aikaisesti teollisen työn vähentyessä palvelutyön osuus kaikista työllisistä kasvoi siten, että 1990-luvun taitteessa ryhmien lukumääräinen ero oli enää noin 30 000 henkeä kun se vielä 1970-luvun puolessa välissä oli vajaa 200 000. Jos palvelutyöhön lasketaan mukaan sitä läheisesti sivuavat hoito- ja suojelualan työt, ohitti sektori teknisen työn (teollinen, rakennus-, liikenne- ja postityö) työntekijämäärän jo 1980-luvun lopussa⁶. Kotimaisesta kulutuksesta riippuvaisen palvelusektorin nopea kasvu pysähtyi 1990-luvun lamavuosien rahoitusvaikeuksiin ja työllisten määrä romahti miltei neljänneksellä. Suomessa palveluyhteiskunnan kehitys tasaantui 2000-luvulle tultaessa ja vuonna 2010 alalla arvioidaan työskentelevän noin 350 000 henkilöä.

1970-luvulta nykypäivään on nähtävissä muutamia ammattialoja, jotka ovat kasvaneet miltei lineaarisesti talouden suhdannevaihteluista huolimatta. Tällaisia aloja ovat erityisesti tekninen asiantuntijatyö, hallinnon asiantuntijatyö ja sivistystyö. Samojen alojen ennakoidaan jatkavan kasvuaan ainakin vuoteen 2010 saakka ja joiltain osin edelleen vuoteen 2017. Näiden ns. tietovaltaisten alojen yhteenlaskettu työllisen työvoiman lukumäärä vuonna 1985 oli noin 416 000 työntekijää, kun sen vuonna 2010 ennakoidaan olevan noin 580 000 ja vuonna 2017 jo yli 600 000. Suhteellisena osuutena työllisestä työvoimasta ”tietovaltaisten” työntekijät kattoivat vuonna 1985 noin 18 prosenttia kun vuonna 2010 vastaavan luvun ennakoidaan olevan 26-28 prosenttia.

Jatkuva talouden heilahteluista riippumaton työvoiman määrällinen kasvu viittaa pysyvämpään ammattirakenteen muutokseen ja tietoon ja sen käsittelyyn perustuvan talouden kehittymiseen. Suomessa palvelusektorin kasvun pysähtyttyä 1990-luvun puolessa välissä tietovaltaisten alojen työvoiman volyymi jatkoi kasvu-uralla. Kehittyneissä länsimaissa palveluyhteiskuntaa katsotaan yleensä seuraavan tietoyhteiskunta. Palveluyhteiskunnalle on tyypillistä palvelualojen suuri osuus työllisestä työvoimasta ja yhteiskunnallisen varallisuuden kerääntyminen suurelta osin palveluiden

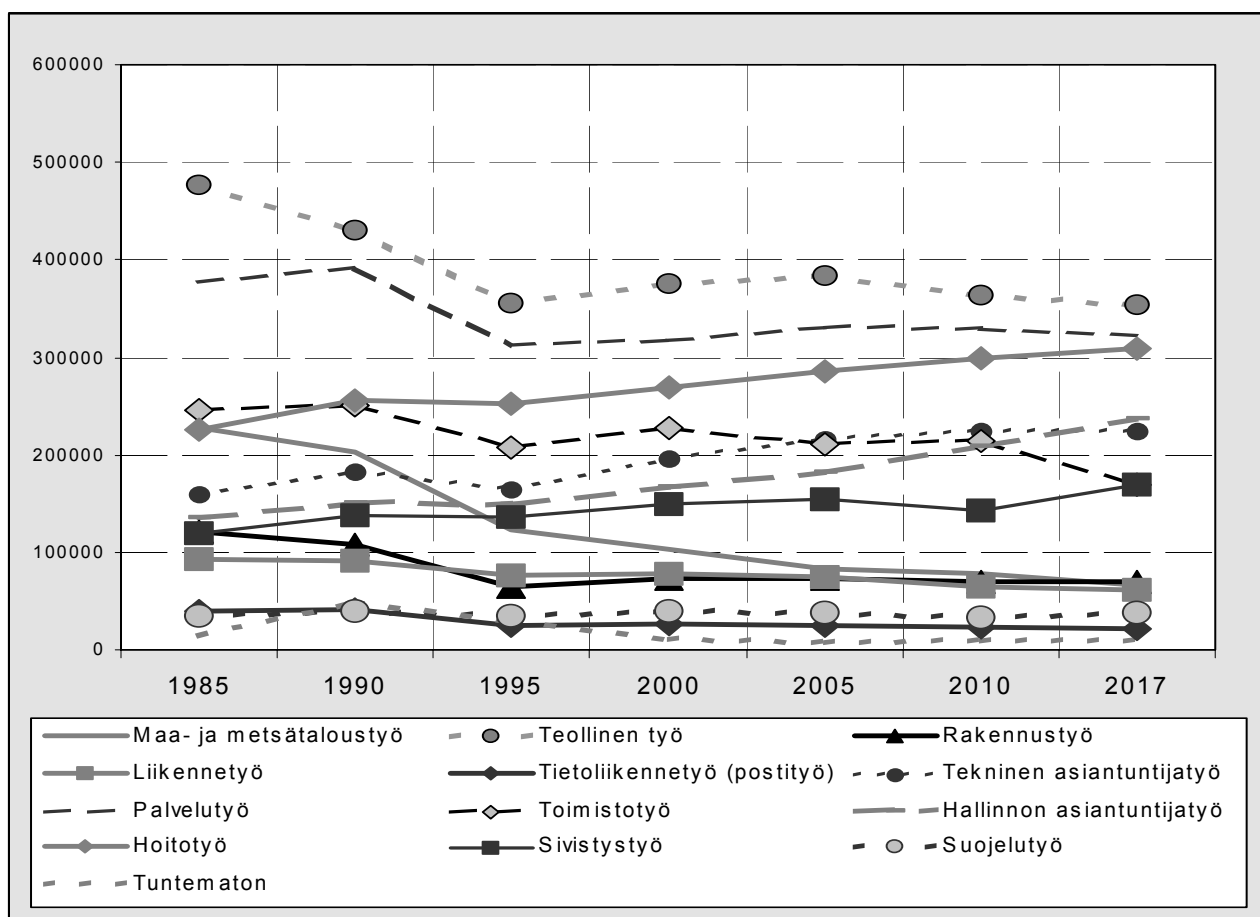
⁶ Työministeriö (1999)

tuottamisesta kun taas tietoyhteiskunnassa tuotannon arvo on sidoksissa tiedon tuotantoon ja jakamiseen tavaratuotannon ja palveluiden sijasta⁷.

Suomessa vuoteen 2010 mennessä tietovaltaisten toimialojen osuus näyttää kasvavan maa- ja metsätaloustyön ja teollisen työn osuuksien jatkuvasti vähetessä. Tietovaltaisten alojen ohella hoitotyö on voimakkaalla kasvu-uralla, mikä osittain johtuu väestön ikärakenteen muutoksesta ja erityisesti vanhenevan väestön kasvavasta hoivatyön tarpeesta.

Seuraavassa on esitetty kaksi ammattirakenteen kehitystä kuvaava ennustemallia. Ensimmäinen on MARE-malli, jonka tiedot on koottu maakuntakohtaisista ammattirakenne-ennustetaulukoista. Sitä täydentämään on esitetty taulukkona MITENNA-mallin ammattirakenne-ennuste, joka pohjautuu Opetushallituksessa toteutettuun ammatillisen koulutuksen mitoitusprojektiin.

Kuvio 1. Ammattirakenne-ennuste, vuodet 1985-2017. MARE



Lähde: Ammattirakenne-ennuste, www.viestinhallinta.fi

⁷ Poropudas & Mäkinen (2001)

Taulukko 4. MITENNA:n mukainen ammattirakenne-ennuste 1970 – 2010

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2010
Maa- ja metsätaloustyö	416000	307400	270800	227300	203300	123100	77500
Teollinen työ	517300	508300	513000	477300	430800	356100	378500
Rakennustyö	154600	140000	128100	121400	107300	64300	72400
Liikennetyö	96500	95700	97600	93500	91700	76000	82400
Postityö	35000	35900	35700	39400	41400	25500	23300
Tuotannon ja liikenteen johto- ja asiantuntijatyö	80500	115500	122700	159200	183200	165400	215600
Palvelutyö	338000	335800	352600	378000	392700	312400	356000
Toimistotyö	173600	215600	231200	246200	251100	207100	193300
Talouden ja hallinnon johto- ja asiantuntijatyö	63000	86300	111600	137000	151400	149700	205500
Hoitotyö	133600	135600	182800	226700	255200	253200	340300
Opetus- ja kulttuurityö	75500	83000	96200	120300	137300	136700	160200
Suojelualan työ	27400	28000	32000	34900	39100	35500	35000
Tuntematon	6800	33900	47600	15700	47800	27800	26500
Yhteensä	2117800	2121000	2221900	2276900	2332300	1932800	2166500

Työvoiman ammattirakenteen muutosta voidaan alakohtaisen muutoksen lisäksi tarkastella työllisen työvoiman koulutusasteen mukaan. Tällöin ollaan kiinnostuneita siitä muuttuuko työelämässä vaadittava koulutusaste ja millä aikavälillä. Ammattirakenteen muutos koulutusasteen mukaan on läheisesti sidoksissa alakohtaiseen muutokseen. Tietovaltaisilla aloilla korkeakoulututkinto on useammin työllistymisen edellytyksenä kuin muilla aloilla, joten kyseisten alojen suhteellisen osuuden kasvu näyttäisi edellyttävän myös korkeakoulutuksen saaneiden suhteellisen osuuden kasvua.

Koulutusasteen mukainen tarkastelu ei ole yhtä suoraviivaista kuin yllä esitetyn perusteella voisi ajatella. Ammattirakenteen koulutustason mukaista kehitystä on nimittäin tarkasteltava sekä työvoiman kysynnän kasvun että poistuman näkökulmista. MITENNA:n⁸ pohjalta tehtyjen arvioiden mukaan noin 20 prosenttia uuden työvoiman kysynnästä tulee johtumaan tiettyjen alojen kasvusta eli uusien työpaikkojen luomisesta ja loput 80 prosenttia poistuman vaikutuksesta, lähinnä vanhe- nevien työtekijöiden eläkkeelle siirtymisestä. Uudelta työvoimalta vaadittava koulutus tulee näissä ryhmissä olemaan hyvin erilaista. Edellisessä ryhmässä $\frac{3}{4}$:n arvioidaan tarvitsevan korkea-asteen koulutuksen. Jälkimmäisessä ryhmässä ammatillisen peruskoulutuksen osuuden arvioidaan olevan runsas 60 prosenttia. Näin ollen uusista työntekijöistä hieman alle puolelta vaaditaan seuraavan kymmenen vuoden aikana korkeakoulututkintoa. Arviot vaihtelevat ammattirakenne-ennusteissa 50 prosentin molemmiin puoliin sen mukaan, miten ammattialojen katsotaan tulevaisuudessa kehittyvän.

⁸ Autio et al. (1999)

Korkeakoulututkintojen mukaan tarve jakautuu siten, että ammattikorkeakoulututkinto edellytetään noin kolmannekselta ja yliopistotutkinto hieman yli viidennekseltä.

Työnantajien tekemien selvitysten mukaan korkeakoulutettujen tarve olisi elinkeinoelämän eri sektoreilla hyvinkin erilainen. Palvelutyönantajien (PT) mukaan alalla tarvittavista uusista työntekijöistä on korkeakoulutettujen tarve noin kolmasosa. Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) mukaan vastaava tarve on puolet.

5.2.2. Työn luonteen ja sisällön muutos aiheuttaa koulutuspaineita

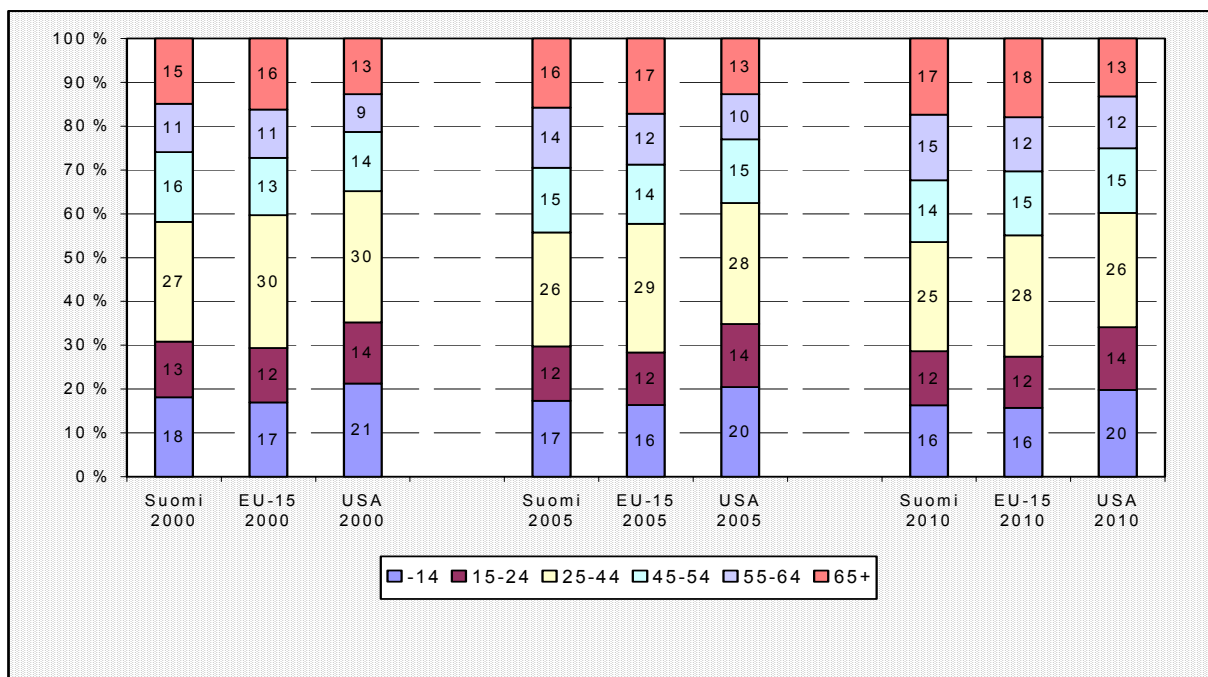
Madaltuvat organisaatiot, tiimityöskentely, työn kuvan laajeneminen ja työntekijöiden vastuualueiden kasvaminen sekä tieto- ja informaatiotekniikan kehittyminen ja sen vaikutusten ulottuminen lähes kaikkiin työtehtäviin edellyttävät sitä, että käytännössä kaikki työntekijät kaikissa työntekijäryhmissä tarvitsevat erilaista osaamistaan kehittävää koulutusta.

5.3. Ikääntyminen ja työvoiman tarve

5.3.1. Suomen väestö vanhenee

Suomen väestön rakenne muuttuu vuoteen 2010 mennessä siten, että alle 54 -vuotiaiden ikäluokkien koko pienenee ja sitä vanhempien ikäluokkien koko kasvaa. Vuonna 2000 oli Suomessa 55—64 -vuotiaita 11 prosenttia koko väestöstä, kun vastaava luku vuonna 2010 on jo 15 prosenttia. Samaan aikaan yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa 15 prosentista 17 prosenttiin. Suomen väestökehitys on samankaltainen EU:n väestökehityksen kanssa.

Kuvio 2. Ikärakenteen kehitys Suomessa, EU-maissa ja Yhdysvalloissa vuosina 2000 – 2010.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö (2000)

5.3.2. Ikääntymisellä vaikutuksia työmarkkinoihin

Suomalaisen väestön poistuma lähivuosina erilaisille eläkkeille nostaa tuntuvasti työssä olevan väestön koulutustasoa, sillä nuorilla työelämään siirtyvillä ikäluokilla on selvästi korkeampi koulutus-taso. Suuri ongelma syntyy siitä, että nuoret ikäluokat eivät kykene määrällisesti korvaamaan pois-tuvia ikäluokkia. Työvoiman väheneminen merkitsee huoltosuhteen heikkenemistä sekä hankaluuk-sia turvata talouskasvun edellytyksenä oleva riittävä työvoiman saanti.

Työikäisen (15 – 64 -vuotiaan) väestön määrä kasvaa jonkin verran aina vuoteen 2010 saakka. Tä-mä ei kuitenkaan merkitse työssä olevien määrän kasvua, sillä kasvu kohdistuu juuri siihen väestön-osaan jossa poistuma työelämästä on kaikkein suurinta eli 55 – 64-vuotiaisiin. Poistuma työelämästä alkaa kiihtyvällä vauhdilla jo noin 54 ikävuoden kohdalla ja keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on noin 59 vuotta⁹. Sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat lähestyvät juuri tätä kriittistä vaihetta. Heidän työelämässä pysymisensä kannalta ovat hyvin merkittäviä ne eläkepoliittiset ja työssä jak-samista edistävät ratkaisut, joita työnantajat ja valtiovalta tekevät lähivuosina

15-54 -vuotiaiden määrä vähenee jatkuvasti. Vuonna 2000 heitä oli noin 2,9 miljoonaa, vuonna 2010 heitä ennakoitaan olevan noin 2,7 miljoonaa ja vuonna 2030 enää vajaa 2,5 miljoonaa.

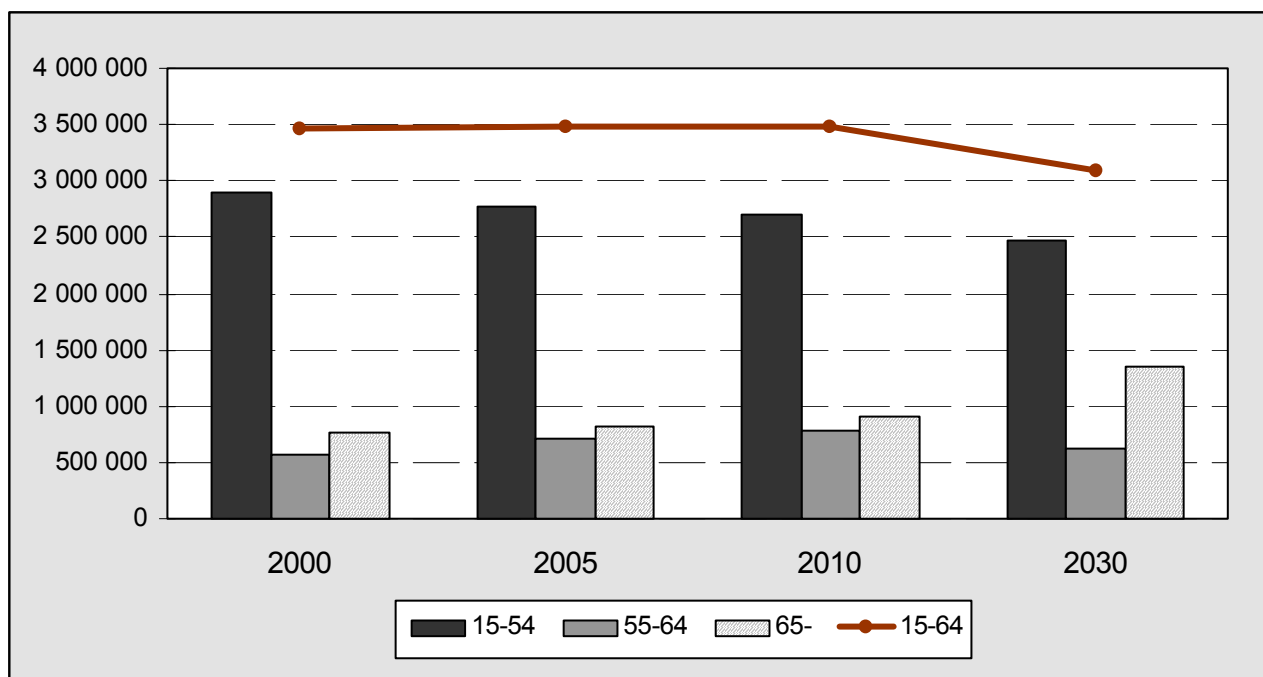
55 – 64 -vuotiaiden määrä sen sijaan vaihtelee. Vuonna 2000 heitä oli 600 000, vuonna 2010 jo 800 000, mutta vuonna 2030 enää 600 000.

Todellinen lisäys koetaan yli 64 -vuotiaiden kohdalla. Heitä oli vuonna 2000 vajaa 800 000, mutta vuonna 2010 heitä on jo 900 000 ja vuonna 2030 jo noin 1,35 miljoonaa.

Yli 64 -vuotiaiden ikäryhmän voimakas kasvu alentaa vuoden 2010 jälkeen myös työikäisen väestön (15 – 64 -vuotiaat) absoluuttista määrää sillä ainoastaan vanhusväestön ikäluokat kasvavat. Työ-ikäisten lukumäärässä ei ole suurta eroa vuosien 2000 ja 2010 välillä, mutta vuoteen 2030 mennessä työikäisten lukumäärä laskee nykyisestä noin 3,5 miljoonasta noin kolmeen miljoonaan.

⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö (2001a)

Kuvio 3. Väestöennuste ikäryhmittäin 2000 – 2030



Lähde: Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti 2000; Tilastokeskus (2000c)

Vanhimman työikäisen ikäluokan virta pois työelämästä on ollut tiedossa jo pitkään ja se on keskuhallintotasolla saanut osakseen lukuisia toimenpiteitä. Mm. kansallisen ikäohjelman puitteissa sekä työllisyysasteen nostamiseksi tehdyistä toimenpiteistä huolimatta eläkkeelle siirtymisikä on edelleen alle 60 vuotta. Toimenpiteiden seurauksena 1990-luvulla laskennallinen eläkkeellesiirtymisikä on noussut noin vuoden. Eläkkeelle siirtymisissä on huomattavaa, että kaikista 55 – 59 – vuotiaista eläkeläisistä miltei puolet on työkyvyttömyyseläkkeellä¹⁰.

Yli 55 -vuotiaiden poistumista työelämästä lisää vanhenevan väestön korkea työttömyysaste, joka alkaa voimakkaasti kohota juuri 55 ikävuodesta lähtien. Vuoden 1999 lopussa joka neljäs 59 -vuotias oli työttömänä ja joka kolmas eläkkeellä. Työelämässä 59 -vuotiaista oli vuonna 1999 alle 40 prosenttia. Työelämään osallistuminen vähenee loivasti 45 ikävuodesta alkaen, mutta lasku jyrkkenee 54 -vuotiaiden ryhmässä¹¹.

Voimakas ennenaikainen työmarkkinoilta poistuminen johtaa siihen, että tulevan ja poistuvan työvoiman erotus kääntyy negatiiviseksi jo useita vuosia aikaisemmin kuin miltä demografisten tekijöiden valossa näyttäisi. Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen - projektin väliraportissa poistuman ennakkoidaan ylittävän työmarkkinoille tulon jo selvästi ennen vuotta 2005.

Työmarkkinoille tulon ja poistuman välinen suhde ei ole yllä kuvatulla tavalla suoraviivaista. Taloudellisten suhdanteiden kehittyessä positiiviseen suuntaan ja työvoiman tarpeen kasvaessa ikäluokkien työllisen työvoiman osuus tulee kohoamaan. Tämä tarkoittaa sitä, että vanhenevissa ikä-

¹⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö 2000

¹¹ Mt.

luokissa myös pitkittynyt työttömyys saattaa nykyistä useammin päättyä työllistymiseen. Näin osa nuorten ja vanhenevien ikäluokkien koon tuottamasta epäsuhdasta kompensoituu työllisyysasteen kohotessa. Työmarkkinoilla tulee lähitulevaisuudessa avautumaan runsaasti työpaikkoja myös aloilla, joiden osuus kokonaistyövoimasta ei ole kasvussa. Tämä johtuu siitä, että näillä aloilla työntekijöiden ikärakenne on vanhempi kuin kasvavilla tietovaltaisilla aloilla ja poistuma siten suurempaa. Tällaisia aloja ovat etenkin rakennustyö ja teollinen työ, lisäksi erityisesti hoitotyö tulee suuren poistuman ja ammattiryhmän kasvun takia tarvitsemaan lähitulevaisuudessa runsaasti uutta työvoimaa¹².

Väestön ikääntymisestä johtuva työmarkkinoilta poistumisen ja sinne tulon määrällinen epäsuhta on pysyvänä tilanteena Suomessa uusi ilmiö ja se vaikuttaa työmarkkinoihin 2000-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä.

5.4. Alueellinen erilaistuminen ja väestökehitys¹³

Suomi on harvaan asuttu maa. Suomen kaupungistumisaste on EU-maiden alhaisimpia. Viime vuosina kuitenkin väestön keskittyminen suuriin taajamiin on kiihtynyt. Helsinki on eräs nopeimmin kasvavista EU-kaupungeista. Vastaavasti eräät Itä- ja Pohjois-Suomen kunnat kuuluvat nopeimmin väestöään menettäviin alueisiin.

5.4.1. Väestökehitys

Muuttovoittoalueita 1990-luvulla ovat olleet Helsingin seutu lähialueineen, Turun, Tampereen, Oulun ja Jyväskylän seutukunnat¹⁴ sekä Salon alue. Useiden pienempien keskusten muuttovoitto on 1990-luvulla tyrehtynyt ja niin sanotun maakuntakeskustason seutukuntaryhmässä¹⁵ väestön määrän kehitys on liki pysähtynyt. Pahimmat väestökatoalueet sijoittuvat Pohjois- ja Itä-Suomeen, jossa ainoastaan yliopistoseutukunnat ovat pystyneet estämään väestön vähenemisen.

Parhaassa työiässä olevien hyvin koulutettujen henkilöiden väestöryhmässä muuttotappiota ovat kokeneet maaseutumaisten ja teollistuneiden seutukuntien lisäksi myös pienet yliopistokaupungit. Muuttotappioalueiden muuttovoitto on syntynyt lähinnä yli 45-vuotiaiden paluumuuton kautta.

¹² Työministeriö (2001)

¹³ Perustuu työryhmäraporttiin "Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa". Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.

¹⁴ Seutukunnat ovat muutaman kunnan muodostamia kuntaryhmiä, joiden muodostamisen perusteena on käytetty kuntien välistä yhteistyötä ja työssäkäyntiä.

¹⁵ Seutukunnat on jaettavissa neljään ryhmään: Helsingin seutukunta, muut suuret yliopistoseutukunnat (Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän seutukunnat), muut maakuntakeskusten seutukunnat (Kuopion, Vaasan, Lappeenrannan, Joensuun, Rovaniemen, Lahden, Porin, Kouvolan, Hämeenlinnan, Pohjoisten seinänaapurien, Mikkelin, Porvoon, Kokkolan, Kajaanin ja Maarianhaminan seutukunnat) sekä muut seutukunnat (65).

5.4.2. Väestörakenne

Väestön rakenne-erot ovat huomattavia seutukuntien välillä. Väestö on keskimääräistä iäkkäämpää Itä-Suomen maaseutuvaltaisissa seutukunnissa. Kymmenestä ikärakenteeltaan nuorimmasta seutukunnasta puolet on yliopistokaupunkeja.

Väestön ikärakenne heijastuu myös koulutustasoon, sillä nuoret ikäpolvet ovat vanhempiaan koulutetumpia. Alueelliset koulutustasoerot ovat suuret. Kaikki yliopistokaupungit ovat viidentoista korkeimmin koulutetun seutukunnan joukossa. Maantieteellisesti alhaisen koulutustason seutukunnat sijoittuvat Itä- ja Pohjois-Suomeen.

5.4.3. Tuotanto

Tuotanto vaihtelee maakunnittain. Maa- ja metsätalouden osuus tuotannosta ylittää 10 % Etelä-Savossa, Etelä-Pohjanmaalla, Kainuussa, Pohjois-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa. Pienin maatalouden tuotanto-osuus on Uudellamaalla. Siellä palveluiden osuus on maan suurin. Myös Ahvenanmaalla palveluiden osuus on suuri, 60 %. Muissa maakunnissa osuus vaihtelee 33-42 % välillä. Teollisuuden ja rakentamisen osuus tuotannosta on suuri Etelä-Suomen maakunnassa. Itä-Uudellamaalla, Etelä-Karjalassa ja Satakunnassa osuus ylittää 40 prosenttia.

Bruttokansantuotteen kasvu on vuosina 1988-1997 ollut nopeinta suurissa ja korkean teknologian tuotteisiin suuntautuneissa kaupungeissa sekä myös perinteisen teollisuuden kaupungeissa, kuten Imatralla, Kotka-Haminassa ja Loviisassa. Heikointa kehitys on ollut Itä- ja Pohjois-Suomen raja-seuduilla.

Korkean teknologian tuotteiden merkitys kansantaloudelle on kasvanut voimakkaasti laman jälkeen. Niiden vientiosuus vuonna 1999 oli 20,4 prosenttia. Nopeimmin kasvava toimiala on ollut sähköteknisten tuotteiden, erityisesti tietoliikennevälineiden valmistus. Korkeaan teknologian keskittymiä ovat olleet Helsinki, Oulu, Salo, Turku ja Tampere.

5.4.4. Työttömyys

Työttömyys koskettaa kaikkia seutukuntia, myös suuria kasvukeskuksia. Työttömyys on alhaisinta Ahvenanmaalla, Länsi-Suomen rannikkoseuduilla ja Helsingin ympäristössä ja korkeinta Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Työttömyydestä kärsivät seutukunnat ovat maatalousvaltaisia syrjäisiä seutukuntia mutta myös teollistuneita kaupunkialueita (Rovaniemi, Savonlinna, Kajaani, Joensuu ja Kemi-Tornio).

Iäkkäiden työttömien osuus on suuri joillakin teollisuusvaltaisilla alueilla, kuten Raumalla, Vakka-Suomessa, Lohjalla ja Salossa. Näillä alueilla yli kolmannes kaikista työttömistä on yli 50-vuotiaita. Iäkkäiden työttömien osuus on vähäisintä Pohjois- ja Itä-Suomessa. Oulun, Rovaniemen, Kuopion ja Joensuun seutukunnissa alle neljännes työttömistä on 50 vuotta täyttäneitä.

Suuri osa työttömistä on vain peruskoulutuksen käyneitä. Heidän osuutensa kaikista työttömistä vaihtelee Kuopion 30 prosentista Loviisan yli 50 prosenttiin. Työttömien koulutustaso on muuta

Suomea korkeampi Pohjois-Suomen seutukuntien lisäksi kuudessa yliopistokaupungissa sekä joissakin teollistuneissa kaupunkiseutukunnissa.

Työttömyyden rakenne ei ole vaikea Itä- ja Pohjois-Suomen korkean työttömyyden ja muuttotappion alueilla. Näillä alueilla työttömät ovat nuoria ja koulutetumpia kuin muualla maassa. Suuria kouluttamattomien työttömien osuuksia esiintyy Helsingin lähialueilla. Loviisan, Porvoon ja Tammisaaren seutukunnissa puolet työttömistä on korkeintaan peruskoulun suorittaneita. Oman ryhmänsä muodostavat rakennetyöttömyydestä kärsivät alueet, kuten Forssa, Salo ja Lohja. Näillä alueilla tulomuuttajat ovat nuoria ja koulutettuja. He työllistyvät hyvin. Alueella jo asuvat työttömät eivät heikon koulutuksen takia pysty kilpailemaan kasvualojen työpaikoista tulomuuttajien kanssa.

Työttömien koulutustasolla mitattuna heikoimpiin seutukuntiin kuuluvat ne alueet, joilla työttömien ikärakenne on epäedullinen. Tällaisia alueita ovat Turunmaa, Salo ja Lohja.

5.5. Tietoyhteiskuntakehitys

Tietoyhteiskuntakehitystä voidaan tarkastella mm. tietovaltaisten ammattien osuudella ammattirakenteesta. Tietoyhteiskunnasta voidaan puhua silloin, kun merkittävä osa työn tuottavuudesta saadaan aikaan informaatiota analysoimalla ja prosessoimalla.

Toinen tietoyhteiskuntaan siirtymisen kuvaaja on arkipäivän elinympäristön muuttuminen aiempaa teknisemmäksi ja yhteiskunnallisten palvelujen ja viihdetarjonnan siirtyminen käyttämään tieto- ja viestintätekniikkaa.

Kolmas kuvaaja on laitekehitys. Mikrotietokoneet ovat nykyisin hyvin yleisiä. Matkapuhelinten lukumäärä kasvaa nopeimmin, mutta myös tietokoneiden ja internet-yhteyksien määrä on voimakkaassa kasvussa. Matkapuhelin on vuosien 1995 ja 1999 välillä kohonnut väritelevision ja radion jälkeen kotitalouksien kolmanneksi yleisimmäksi laitteeksi.

Opetusministeriön järjestyksessään toinen koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategia korostaa tietoyhteiskuntaa osaamisyhteiskuntana, jossa kansalaisten valmiudet osallistua tiedon siirtoon ja analysointiin uusien medioiden välityksellä ovat riittävän hyvät. Olennaisena osana tietoyhteiskuntaan osallistumisessa on myös sen kehitykseen ja toimintaan vaikuttaminen.

Kansainvälisessä keskustelussa ollaan usein huolissaan tietoyhteiskuntakehityksen kansalaisia eriarvoistavasta luonteesta. Tähän viitataan termillä ”digitaalinen kuilu”¹⁶. Sillä tarkoitetaan ihmisten ja kotitalouksien erilaisia valmiuksia käyttää uutta tieto ja viestintätekniikkaa ja hyödyntää tietoyhteiskuntakehityksen suomia mahdollisuuksia mm. erilaisten palvelujen käytössä. Digitaalisen kuilun syvyyttä voidaan arvioida mm. välineiden käyttömahdollisuudella tietoyhteiskunnassa tarvittavien taitojen hallinnalla ja medialukutaidolla.

¹⁶ Esim. OECD (2001b)

5.6. Tieto- ja viestintätekniikan käyttö

Ikä näyttää valikoivan erittäin selvästi sitä, ketkä käyttävä tietoyhteiskunnan keskeisiä laitteita ja palveluja. Yli 50-vuotiaat käyttävät tietokonetta selvästi harvemmin kuin nuoret. Yli 60-vuotiaista käyttää tietokonetta vain hyvin harvat. Sama koskee verkkojen ja sähköpostin käyttöä.

Kirjastot ovat luoneet varsin kattavan ja toimivan tietokone- ja verkkopalvelun kaikille kansalaisille avoimine käyttömahdollisuuksineen. Ikääntyvistä kuitenkin vain harva käyttää kirjastojen verkkopalveluja. Yli 50-vuotiaista vajaa kymmenes on viimeisen kuuden kuukauden aikana käyttänyt kirjaston verkkoyhteyksiä. Yli 60-vuotiaista kirjastojen verkkopalveluja ei käytä juuri kukaan.

Taulukko 5. *Suomalaisten tietokoneen ja verkkoyhteyksien käyttö sukupuolen ja iän mukaan vuoden 1999 lopulla.*

Miehet	< 15 v.	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60+ v.
Käyttää tietokonetta jossain	97	87	64	66	61	57	15
Pääsee jostain verkkoon	66	62	43	38	29	32	7
On ainakin yksi sähköposti	42	52	43	35	27	28	6
On oma kotisivu	7	8	13	9	4	3	0
Ostanut jotain verkon kautta	6	12	19	13	5	5	1
Käyttänyt verkko-oppimateriaaleja	3	3	16	7	3	1	0
Käyttänyt kirjaston verkkoyhteyksiä viimeisen 6 kuukauden aikana	37	47	22	14	7	7	0
Naiset	< 15 v.	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60+ v.
Käyttää tietokonetta jossain	97	90	67	74	76	52	8
Pääsee jostain verkkoon	55	55	38	43	43	18	1
On ainakin yksi sähköposti	32	47	38	39	32	16	0
On oma kotisivu	4	3	1	3	3	0	0
Ostanut jotain verkon kautta	2	3	7	6	2	5	0
Käyttänyt verkko-oppimateriaaleja	3	7	3	1	5	1	0
Käyttänyt kirjaston verkkoyhteyksiä viimeisen 6 kuukauden aikana	44	46	22	15	13	8	2

Lähde: Tilastokeskus (2001a)

Kotitalouden koko ja vanhimman henkilön ikä vaikuttavat käytettävissä olevaan laitekantaan. Mitä suurempi koko sitä todennäköisemmin käytettävissä on uutta viestintätekniikkaa. Ikääntyvien ihmisten kotitalouksilla laitteiden omistus on harvinaisempaa kuin nuorilla ikäluokilla.¹⁷

Ikäluokkien erot näkyvät myös käytössä. Sekä internetin että verkkokaupan käyttö laskee voimakkaasti lähestyttäessä 60 ikävuotta. Ainoastaan 4 prosenttia kaikista internetin käyttäjistä on yli 60-vuotiaita¹⁸.

Uuden tekniikan käyttöfrekvenssiin vaikuttavat myös muut sosiaaliset ja ekonomiset taustatekijät. Pelkän perusasteen suorittaneista miltei 60 % ei käytä tietokonetta koskaan. Vastaava luku korkea-

¹⁷ Tilastokeskus (2000b)

¹⁸ Tilastokeskus (2000a)

asteen koulutetuilla on 15 %. Työttömistä jopa 80 prosenttia ei käytä tietokonetta. Vastaava osuus työllisistä on noin kolmannes. Kaupungissa asuvista runsas kolmannes ilmoittaa ettei käytä tietokonetta; maaseudulla vastaava luku on runsas puolet. Tiedot ovat vuodelta 1998¹⁹.

Viestimien käytön osaamista tarkasteltaessa tietoyhteiskunnan digitaalinen kuilu näyttää avautuvan suurin piirtein samaan kohtaan, jossa se on käyttöä arvioitaessa. Puhelinviestinnän osaamisessa kaupunkien keskustoissa asuvilla on parhaat valmiudet. Verkkoviestinnän osalta tilanne on samansuuntainen kuitenkin siten, että lähioissa asuvilla on parhaat verkkoviestintätaidot. Kotitalouden tulojen suhteen viestintäosaaminen kasvaa lineaarisesti pienimmästä tuloryhmästä (alle 4000 markkaa/henkilö) suurimpaan (yli 10 000 markkaa/henkilö).

Sukupuolten tasa-arvon kannalta puhelinviestinnän osaamisen tarkastelu on mielenkiintoista, sillä naisten valmiudet käyttää puhelinviestimiä ovat miehiä paremmat. Verkkoviestinnässä asetelma kääntyy pääläelleen.

Työlliset ovat puhelinviestinnässä varusmiesten ohella osaavimpia. Verkkoviestinnässä parhaita ovat opiskelijat ja koululaiset; työlliset ovat yhtä selvästi toisia. Ilman toisen asteen ammatillista tutkintoa olevat jäävät puhelinviestinnän osaamisessa muista jälkeen. Verkkoviestinnässä ovat korkeakoulututkinnon suorittaneet osaavimpia. Ero on huomattava toisen asteen ammatillisen koulutuksen saaneisiin ja etenkin vailla ammatillista koulutusta oleviin. Korkeakoulututkinnon suorittaneilla osaamisindeksi on 55, toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneilla 15 ja vailla ammatillista koulutusta olevilla 6²⁰.

5.7. Syrjäytyminen

Suomessa syrjäytyminen nousi keskeiseksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi nimenomaan 1990-luvun alussa koetun laman seurauksena. Sosiaalisella syrjäytymisellä tarkoitetaan yleensä prosessia, jossa yksilöt tai ryhmät suljetaan kokonaan tai osittain oman yhteiskuntansa täyden osallisuuden ulkopuolelle. Syrjäytyminen on kasaantunutta huono-osaisuutta, jossa yhdistyvät pitkäaikainen ja usein toistuva työttömyys, toimeentulo-ongelmat, elämän hallintaan liittyvät ongelmat ja syrjäytyminen yhteiskunnallisesta osallisuudesta. Siihen voi liittyä myös sairautta, vammaisuutta, poikkeavaa käyttäytymistä, rikollisuutta tai päihteiden käyttöä.²¹

Syrjäytymisessä on kyse moniulotteisesta ja kumulatiivisesta prosessista, joka voi olla joko yhteiskunnallinen tai yksilöllinen ja joka muuttaa muotoaan ja ilmenemistapaansa ajan ja paikan mukaan. Syrjäytymistä on pidetty hyvinvoinnin vastakohtana. Syrjäytymistutkimuksessa korostetaan ennalta ehkäisyn merkitystä. Ongelmien syntyä ei pidetä automaattisena, minkä vuoksi puhutaan syrjäytymisen uhkasta ja riskeistä.

¹⁹ Linnakylä et al. (2000)

²⁰ Viherä, (1999)

²¹ STM:n työryhmämuistio 1999:7, s. 8-10. Ks. myös Hannu Uusitalo (toim.): Köyhyys ja huono-osaisuus 2000-luvun alkaessa. Stakesin asiantuntijoiden arvioita syrjäytymisriskeistä ja riskiväestön määristä, 2000. Syrjäytymisen käsitteen katsotaan poikkeavan köyhyyden käsitteestä siinä, että syrjäytyminen on prosessi, kun taas köyhyys on olosuhde tai staattinen tila. Toisinaan syrjäytymistä on kuitenkin pidetty äärimmäisen köyhyyden lopputuloksena.

Syrjäytymisen syyt voivat olla joko yhteiskunnallisia, yhteiskunnallisista rakennemuutoksista tai kulttuurisista muutoksista taikka ihmisten omista elämäntapavalinnoista johtuvia²². Muutokset aiheuttavat uudenlaisia olosuhteita, joista syrjäydytään. Sen vuoksi syrjäytymistä yleisesti pidetään uhkana.²³ Yhteiskunnan rakennemuutoksessa niin lasten, nuorten kuin aikuisten elämänpiiri ja monet sen ehdoista muuttuvat hyvin nopeasti ja samanaikaisesti. Tällöin syrjäytymisriskit eivät liity vain perinteiseen huono-osaisuuteen ja tulojen vähäisyyteen, vaan myös elämäntapojen muutoksiin.²⁴

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES), on tehnyt tutkimuksia, joissa on analysoitu laman ja leikkausten vaikutuksia sosiaaliturvaan ja hyvinvointiin. Tutkimusten keskeiset johtopäätökset ovat seuraavat:

- 1) Tulonjako ei lamavuosina muuttunut, mutta laman jälkeen tuloerot ovat kasvussa;
- 2) Suhteellinen köyhyysaste ei laman aikana kasvanut, mutta on lamavuosien jälkeen noussut noin neljään prosenttiin (lähes 200 000 henkeä);
- 3) Pienituloisten taloudelliset vaikeudet lisääntyivät lamavuosina, koska heidän ennestään pienet reaalitytulot alenivat. Myös ylivelkaantuminen lisääntyi. Laman jälkeen ongelmat ovat helpottuneet vain osittain;
- 4) Useat sosiaalisen syrjäytymisen riskit kasvoivat laman aikana, etenkin pitkäaikaistyöttömien ja nuorten pienituloisten kohdalla. Huonojen olosuhteiden kasautuminen samoille ihmisille ei kuitenkaan laman aikana voimistunut;
- 5) Laman syvyys ja julkisen talouden ongelmat huomioon ottaen sosiaalisen syrjäytymisen voimistuminen on ollut maltillista. Laman jälkeen syrjäytymiseen liittyvät ongelmat eivät ole helpottuneet samassa tahdissa kasvun kanssa; sekä
- 6) Työttömyys on supistunut toivottua hitaammin. Sosiaaliturvan tarve on muun muassa ikääntymisen ja laman aiheuttamien ongelmien jälkilaskuista johtuen kasvussa.²⁵

Syrjäytyneiden ja syrjäytymisuhanalaisten määrää on vaikea arvioida. Tarkkojen lukujen ilmaiseminen sisältää monenlaisia epävarmuuksia ja ristiriitoja. Joka tapauksessa on katsottu, että 1990-luvulla syrjäytymisuhkat ovat lisääntyneet. Suurimmassa syrjäytymisvaarassa on pidetty seuraavia kansalaisryhmiä: 1) pitkäaikaistyöttömät²⁶, 2) ylivelkaiset²⁷, 3) asunnottomat, 4) alkoholiongelmai-

²² Yhtenä syrjäytymisriskien lisääjänä on pidetty yhteiskunnan eri instituutioita. On katsottu, että elämän eri osa-alueiden markkinoistuminen (esimerkiksi työmarkkinoiden toimintatavan muutos ja kilpailun kiristyminen sekä koulutus- ja asuntomarkkinoiden kilpailun kiristyminen) ovat lisänneet syrjäyttäviä tendenssejä lähes kaikilla elämänaloilla.

²³ Suomen universaalia sosiaaliturvapolitiikkaa on pidetty tärkeänä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisijänä. Universalisimilla tarkoitetaan sitä, että koko väestö on samojen järjestelmien ja palvelujen piirissä. Jokainen Suomessa pysyvästi asuva on oikeutettu tiettyihin tasasuuruisiin tulonsiirtoihin sekä kuntien vastuulla oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

²⁴ STM:n työryhmämuistio 2001:1, s. 1-3.

²⁵ Ks. Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Stakes, Raportteja 208, 1997.

²⁶ Vuoden 1998 työtön-tutkimuksessa selvitettiin työttömyyden yhteyttä huono-osaisuuden kasautumiseen ja vakavampaan syrjäytymiseen. Sen mukaan vakavampi syrjäytyminen alkaa kasautua pitkäaikaistyöttömillä kahden yhtäjaksoisen työttömyysvuoden jälkeen. Syrjäytymisuhan alaisia pitkäaikaistyöttömiä arvioitiin vuonna 1999 olleen noin 83 000 henkilöä. Ks. Matti Korteinen & Hannu Tuomikoski: Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki 1998.

²⁷ Tilastojen mukaan ylivelkaantuminen kasaantuu alimpiin tulonsaajaryhmiin. Tilastokeskuksen tulonjakotilastojen mukaan vuodesta 1994 vuoteen 1997 ylivelkaisten määrä lisääntyi pienituloisimmassa viidenneksessä. Sosioekonomisen aseman mukaan ylivelkaisiksi osoittautuivat erityisesti työntekijöiden ja pitkäaikaistyöttömien kotitaloudet. Pitkäaikaisyöttömien ylivelkaisten kotitalouksien osuus painottuu alimpaan tulonsaajakvintiiliin. Heidän osuutensa alimmassa tulonsaajaryhmässä on kasvanut vuoden 1994 60 prosentista 72 prosenttiin vuoteen 1997. Joka neljäs pitkäaikaistyötön oli ollut ulosoton kohteena.

set²⁸, 5) huumeidenkäyttäjät, 6) ongelma-perheiden lapset ja nuoret, 7) oppimisvaikeuksista kärsivät lapset ja nuoret, 8) vammaiset ja pitkäaikaissairaat ja mielenterveysongelmaiset sekä 9) maahanmuuttajat.²⁹

Aikuisten kansainvälisessä lukutaitotutkimuksen³⁰ mukaan suomalaisista aikuisista kolmasosan toiminnallinen lukutaito ei riitä tietoyhteiskunnan vaatimuksiin. Tutkimus määrittelee riskiryhmään kuuluviksi ne henkilöt, joiden lukutaito jäi ainakin yhdellä tutkituista lukutaidon osa-alueista alimmalle suoritustasolle. Heillä on niin suuria lukutaitopuutteita, että ne voivat vaikeuttaa heidän arkielämäänsä ja työllistymistään. Heitä oli 10 prosenttia aikuisväestöstä. He ovat keskimääräistä iäkäämpiä, pääosin 46-65 -vuotiaita. Valtaosalla on vain perusasteen koulutus. Työelämässä heistä on vain noin 40 prosenttia. Eläkkeellä olevia on 40 prosenttia. Joka kuudes on joko työttömänä tai lomautettuna. Riskiryhmään kuuluvien tulotaso on muuta väestöä alhaisempi. He asuvat muita useammin maaseudulla. Miehiä ryhmään kuuluu hieman enemmän kuin naisia. Itse he eivät itse koe puutteellisen lukutaidon hankaloittavan elämäänsä. Silti noin 20 prosenttia heistä myöntää, että heillä on ollut oppimisvaikeuksia. Lähes kolmannes ilmoitti tarvitsevänsä apua lukemisessa ja kirjoittamisessa.

5.8. Maahanmuuttajat

Maahanmuuttaja on yleiskäsite, jota käytetään kuvaamaan kaikkia eri syistä maahan muuttaneita henkilöitä. Pääasiassa Suomeen muutetaan paluumuuttajina taikka avioliiton, työn tai opiskelun vuoksi. Maahanmuuttaja voi olla paluumuuttaja, siirtolainen tai pakolainen. Suurimmat maahanmuuttajaryhmät ovat paluumuuttajat, pakolaiset sekä avio- tai avoliiton kautta Suomeen tulleet.

Ulkomaalaisten määrä Suomessa pysyi pitkään noin 10 000 henkilössä. 1980-luvulla ulkomaalaisten määrä alkoi hitaasti kasvaa. Varsinainen muuttoaalto Suomen mittakaavassa alkoi 1990-luvulla, jolloin Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrä nelinkertaistui. Vuonna 1990 Suomessa asui noin 26 000 ulkomaalaista. Vuonna 2000 heitä oli noin 91 000. Viime vuosina ulkomaalaisten määrän kasvu on hidastunut³¹.

Suomen ulkomaalaisväestö on kansainvälisesti verrattuna pieni. Ulkomaalaisten osuus koko väestöstä oli vuosia vain 0,3 prosenttia. Vuoteen 1999 mennessä ulkomaalaisten osuus oli noussut 1,7 prosenttiin. Heistä suuri osa on etniseltä alkuperältään suomalaisia paluumuuttajia mm. inkerinsuomalaisia ja ruotsinsuomalaisia. Vuonna 1999 Suomessa asui 156 eri kansalaisuusryhmään kuuluvaa henkilöä. Suurin ryhmä ovat venäläiset, vuonna 2000 yli 20 000 henkilöä. Toiseksi suurin kansalaisuusryhmä ovat virolaiset, lähes 11 000 henkilöä. Seuraavina ovat ruotsalaiset, somalit ja Jugoslavian kansalaiset³².

²⁸ Vuoden 1999 päihdetapauslaskennan mukaan päihdeasiakkaat ovat usein työläisammateissa olevia henkilöitä (noin kaksi kolmasosaa). Työvoimaan kuuluvista päihdeasiakkaista noin 39 prosenttia oli työttömiä. Neljäkymmentä prosenttia oli eläkkeellä ja neljäkymmentä prosenttia naimattomia. Asiakkaiden keski-ikä oli 46 vuotta. Ks. Jussi Simpura ja Yrjö Nuorteva: Päihdeongelmat ja syrjäytyminen. Teoksessa Hannu Uusitalo (toim): Köyhyys ja huono-osaisuus 2000-luvun alkaessa. Stakesin asiantuntijoiden arvioita syrjäytymisriskeistä ja riskiväestön määristä, 2000.

²⁹ STM:n työryhmämuistio 1999:7.

³⁰ Tutkimuksessa lukutaidon monipuolisuutta arvioitiin tekstin ja tehtävien mukaan sisällön mukaan asiatekstien lukutaitona, dokumenttien käyttötaitona ja matematiikkaa soveltavana lukutaitona.

³¹ Osasyynä kasvun hidastumiseen on ollut Suomen kansalaisuuden saaneiden määrän kasvu. Kun aiemmin Suomen kansalaisuuden oli saanut noin tuhat henkilöä vuosittain, viime vuosina kansalaisuuden saaneiden henkilöiden määrä on ollut yli 4000 henkilöä.

³² Lähde: Tilastokeskus. Väestö 2000:10.

Maahanmuuttajat poikkeavat ikärakenteeltaan Suomen kansalaisista. Valtaosa maahanmuuttajaväestöstä on 15-64-vuotiaita työikäisiä (74 % vuonna 1999)³³ ja miehiä (50,4 % vuonna 1999). Suurin yksittäinen ikäluokka on 25-34 -vuotiaat. Vanhusväestön osuus maahanmuuttajista on pieni (6 % vuonna 1999). Lapsia maahanmuuttajien joukossa on noin viidennes³⁴. Ikärakenne vaihtelee kansalaisuusryhmittäin paljon. Marokkolaisista ja espanjalaisista 96 % oli vuonna 1999 työikäisiä, kun taas entisen Jugoslavian kansalaisista ja irakilaisista 59 %. Lapsia oli eniten entisen Jugoslavian alueelta tulevilla, lähes 40 %.³⁵

Puolet ulkomaan kansalaisista asuu Uudellamaalla. Uudellamaalla maahanmuuttajat ovat keskittyneet pääkaupunkiseudulle ja erityisesti Helsinkiin. Muita alueita, joihin maahanmuuttajat ovat siirtuneet ovat Ahvenanmaa, Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi.

Suomen ulkomaalaiset puhuvat äidinkielenään noin 120 eri kieltä. Yleisin Suomessa puhuttu kieli on venäjä. Sitä puhuu äidinkielenään yli 25 000 henkilöä. Seuraavaksi yleisin on viro (noin 10 000 henkilöä). Näiden jälkeen tulevat englanti, somali ja arabia (noin 4 000 henkilöä).

Suomalaisen maahanmuuttopolitiikan yhtenä peruspyrkimyksenä on kaikkien maahanmuuttajien joustava ja tehokas kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään. Kotoutumisella tarkoitetaan sitä, että maahanmuuttajat osallistuvat yhteiskunnan taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen elämään yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä. Maahanmuuttajia koskevat yhteiskunnan jäsenen oikeudet ja velvollisuudet. Toisaalta heillä on mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriin ja uskontoaan sopuissa Suomen lainsäädännön kanssa.

Kotouttamislaissa säädetään muun muassa kuntien laatimista kotouttamisohjelmista ja maahanmuuttajille laadittavista henkilökohtaisista kotouttamissuunnitelmista. Suunnitelmassa sovitaan kunnan, työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken maahanmuuttajan ja hänen perheensä kotoutumista tukevista toimenpiteistä. Suunnitelmaan on oikeus maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työttömäksi tai hakee toimeentulotukea. Oikeus suunnitelmaan kestää kolme vuotta ja sinä aikana maahanmuuttajan toimeentulo turvataan kotoutumistuellla. Vuonna 2000 oli laadittu yhteensä 11 600 kotouttamissuunnitelmaa.

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus järjestetään joko työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena tai maahanmuuttajan omaehtoisena koulutuksena, jolloin koulutus voidaan rinnastaa kotouttamissuunnitelmassa työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen. Koulutuksen ydin muodostuu noin 40 opintoviikon laajuudesta kokonaisuudesta, joka rakentuu muun muassa suomen tai ruotsin kielen opinnoista, elämänhallintaosuudesta, yhteiskuntatietous- ja kulttuurituntemusjaksoista sekä opiskelu- ja työelämävalmiusjaksosta. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen maahanmuuttaja voi hakeutua suoraan ammatilliseen peruskoulutukseen. Opiskelija voi lisäksi täydentää ja ajantasaistaa aikaisempia ammatillisia opintojaan hakeutumalla aikuisten ammatilliseen lisäkoulutukseen tai näyttötutkintoihin valmentavaan koulutukseen. Vuonna 2000 työvoimakoulutuksen aloitti yhteensä 5 600 kotouttamissuunnitelman piirissä olevaa maahanmuuttajaa.

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutukselle asetetut tavoitteet eivät ole tutkimusten mukaan toteutuneet. Runsaasti ongelmia on mm. kotouttamiskoulutukseen kuuluvassa kieltenopetuksessa. Tarjo-

³³ Vastaavasti Suomen kansalaisista työikäisiä oli 67 prosenttia.

³⁴ Lasten osuus on suurin pakolaisina tulleilla henkilöillä.

³⁵ Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 1999. Väestö 2000:10. Tilastokeskus 2000.

tun kielikoulutuksen määrä jää kauas suosituksista ja koulutuksessa saavutettu kielitaito ei riitä jatko-opintoihin. (Helsingin sanomat 27.1.2002).

Vielä 1980-luvun loppupuolella maahanmuuttajien sosioekonominen tilanne ja koulutus olivat hyvät. Vuonna 1988 yleinen työttömyysaste oli 5 % ja ulkomaalaisilla 8 %. Tilanne muuttui laman myötä. Vuonna 1991 yleinen työttömyysaste oli 12,2 prosenttia, mutta ulkomaalaisilla kaksinkertainen. Kun vuonna 1994 yleinen työttömyysaste oli 20 %, niin ulkomaalaisten työttömyys oli jo 53 %. Laman väistyttyä maahanmuuttajien työllisyys on parantunut. Vuonna 1998 ulkomaalaisten työttömyys oli 39 % ja vuonna 2000 34 %. Kansallisuusryhmien väliset työllisyyserot ovat kuitenkin pysyneet suurina.

Maahanmuuttajatyönhakijoista 19 prosentilla oli korkeakoulututkinto, 36 prosentilla keskiasteen koulutus ja 31 prosentilla perusasteen koulutus. Työnhakijoista 15-24 -vuotiaita oli noin 14 prosenttia, 25-44 -vuotiaita noin 49 prosenttia ja yli 44-vuotiaita noin 37 prosenttia.

6. YHTEISKUNNAN MUUTOKSEN AIHEUTTAMAT AIKUISKOULUTUSPOLIITTISET HAASTEET

Edellä kuvattu yhteiskunnallinen kehitys koskettaa eri aikuisväestöryhmiä eri tavoin. Aikuiskoulutus tuleekin kohdentaa eri väestöryhmiin eri tavoin. Seuraavassa tarkastelussa työikäinen väestö on jaettu kahteen ryhmään: yli 55-vuotiaat sekä nuoret ja keski-ikäiset aikuiset.

6.1. Ikääntyvä aikuisväestö

Ikääntyvästä työikäisestä väestöstä (55-64-vuotiaat) runsaalta puolelta puuttuu toisen asteen tutkinto. Korkea-asteen tutkinto on noin viidesosalla. Työelämässä tapahtuva ammattirakenteen muutos erottelee voimakkaasti ikääntyvän väestön mahdollisuuksia työllistyä uudelleen tai vaihtaa työpaikkaa. Tietovaltaisten alojen kasvu ei juurikaan anna mahdollisuuksia vähän koulutetun väestön työllistymiseen, vaan rekrytointi tapahtuu pääasiassa hyvin koulutetusta väestönosasta. Myös voimakkaan poistuman aloilla (teollisuus, rakennus ja hoitotyö) vaaditaan avautuviin työpaikkoihin pääsääntöisesti toisen asteen koulutusta.

Perusasteen koulutuksen saaneiden ikääntyvien henkilöiden kilpailuasema avoimilla työmarkkinoilla on koulutetumpia heikompi. Ikäluokalle tyypillinen pitkä työkokemus tasaa tilannetta, mutta ei riittävästi.

Toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneilla tilanne on parempi³⁶. Pitkä työkokemus yhdistettynä ammatilliseen peruskoulutukseen luo paremmat edellytykset työllistymiselle. Erityisen hankalassa asemassa ovat henkilöt joiden koulutus ja työkokemus ovat työvoimaa vähentäviltä aloilta, kuten maa- ja metsätalous.

³⁶ Perusasteen varassa olevilla työttömyysprosentti on reilusti yli kymmenen, kun se keskiasteen tutkinnon suorittaneilla on vajaa kymmenen ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneilla noin viisi prosenttia (Työministeriö 2001; Tilastokeskus 2000). Luvut laskettu suhteuttamalla 20-64-vuotias väestö koulutustason mukaan työministeriön työttömyystietoihin. Väestötiedot ovat vuodelta 1998 ja työttömyystiedot vuodelta 2001, joten asetelma on ainoastaan suuntaa-antava.

Yli 55-vuotiaista kaikkein suurimmassa riskissä jäädä tietoyhteiskuntakehityksen ulkopuolelle ovat työttömät, vähän koulutetut ja haja-asutusalueilla asuvat.

6.1.1. Työssä tarvittavan osaamisen vahvistaminen sekä työssä jaksamisen ja pysymisen tukeminen

Työelämän muutokset vaikuttavat sekä ammattirakenteeseen että työn sisältöön. Suurin yksittäinen tekijä on tieto- ja viestintätekniikan vaikutus. Se aiheuttaa suurinta koulutustarvetta ikääntyvien ryhmissä. Muu työssä tarvittavan osaamisen päivittäminen koskee sen sijaan kaikkia ammattiryhmiä kaikilla koulutustasoilla. Tilastokeskuksen tutkimuksen³⁷ mukaan miltei kaikki 45-vuotta täyttäneet pitävät ammattitaitoa kehittävää koulutusta hyvin tai melko tarpeellisena. Ainoastaan 13 prosenttia vastaavan ikäisistä ei pidä koulutusta tarpeellisena.

Koulutustarvetta ilmenee työelämän kaikilla tasoilla, joskin se painottuu erityisesti ylempiin toimihenkilöihin eli etupäässä korkea-asteen koulutuksen saaneisiin. Tämä näkyy myös koettuna uuden oppimisen paineena. 15 prosenttia ylemmistä toimihenkilöistä, 11 prosenttia alemmista toimihenkilöistä ja 5 prosenttia työntekijöistä ilmoittaa joutuvansa omaksumaan kohtuuttoman paljon uusia asioita selviytyäkseen työstään tai kehittyäkseen työtehtävissä³⁸.

6.1.2. Vapaa-aika ja aktiivinen kansalaisuus

Yksi elinikäisen oppimisen keskeisistä periaatteista on kansalaisen toimintakyvyn ylläpito ja uuden omaksumisen valmiuksien tarjoaminen. Esimerkiksi EU:n komissio määrittelee elinikäisen oppimisen tavoitteiksi³⁹

- Aktiivisen kansalaisuuden (Active citizenship)
- Itsensä kehittämisen (Personal fulfilment)
- Yhteiskuntaan integroitumisen (Social inclusion)
- Työllistettävyyden (Employability)
- Uuden omaksumiskyvyn (Adaptability)

Väestön ikääntyminen asettaa erityisiä haasteita aktiiviselle kansalaisuudelle ja sosiaalisen koheesion ylläpitämiselle. Eläkeikäisten sekä myös muiden työelämän ulkopuolella olevien aktiivisuuden ylläpitäminen on tärkeää paitsi ihmisten itsensä myös suomalaisen demokratian ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.

6.1.3. Ikääntyvien koulutushaasteet

Ikääntyvät väestöryhmät tarvitsevat yksilöllisesti eriytyvää koulutusta. Ammattirakenteen kehitys ja yleinen koulutustason nousu lisäävät paineita pelkästään perusasteen varassa olevan aikuisväestön koulutustason nostamiseen. Työelämän rakenteelliset muutokset lisäävät puolestaan uudelleen-koulutustarpeita.

³⁷ Forss (2000)

³⁸ Aitta (2000)

³⁹ Communication from the Commission. Making a European Area of Lifelong Learning a Reality.

Erilaiset vapaatavoitteiset opinnot mm. tieto- ja informaatiotekniikan sekä muun itsensä kehittämisen alueella sekä erilaiset aktiivista kansalaistoimintaan osallistumista tukevat opinnot muodostavat keskeisen eläkeikäisen ja muun työelämän ulkopuolella olevan väestön koulutustarpeen.

6.2. Nuoret ja keski-ikäiset aikuiset

6.2.1. Koulutustaso ja peruskoulutustarpeet

Nuorten ja keski-ikäisten ryhmä jakaantuu koulutustason mukaan kahteen osaan. 25-44 -vuotiaiden koulutustaso on korkeampi kuin 45 -54 -vuotiaiden. Naisten koulutustaso on näissä ikäryhmissä kautta linjan selvästi miehiä parempi. 25 -44 -vuotiaista on vähintään toisen asteen tutkinnon suorittanut yli 80 prosenttia ja korkea-asteen tutkinnon miehistä 30 prosenttia ja naisista yli 40 prosenttia. 45-54-vuotiaiden ryhmästä on suorittanut toisen asteen tutkinnon vain 66 prosenttia ja korkea-asteen tutkinnon vain 30 prosenttia. Tässä ryhmässä naisten ja miesten koulutustasoerot ovat vähäisiä.

25-35 -vuotiaista osallistui 69 % aikuiskoulutukseen. 46 - 55 -vuotiaistakin osallistuu yli 50 %. Sen vuoksi on luultavaa, että 25 - 54-vuotiaiden hyvin koulutettujen (vähintään II-aste) ryhmän valmius jatko- ja täydennyskoulutukseen sekä vapaan sivistystyön opintoihin on hyvä.

30 -54 -vuotiaiden tämänhetkinen työllisyystilanne on hyvä. Heistä noin 80 prosenttia on työssä. Alle 30 -vuotiaista on huomattava osa opiskelemassa. Työelämän muutoksista huolimatta 25-54 -vuotiaiden pääosan työmarkkinatilanne tulee heidän hyvän koulutustasonsa vuoksi olemaan myös jatkossa hyvä. Työmarkkinoiden kannalta varsinaisen ongelmaryhmän muodostaa se kolmannes 45 - 54 -vuotiaista ja se 15 %:n osuus 25 - 44 vuotiaista, joilta puuttuu toisen asteen koulutus. Uudet työpaikat avautuvat korkea-asteen koulutusta vaativiin ammatteihin ja suurilta ikäluokilta vapautuvissa rakennusalan, teollisen työn ja hoitoalan työpaikoissa tulee pääsyvaatimuksen olemaan toisen asteen koulutus. Nämä pätevyysvaatimuksia vastaamattomalla koulutuksella varustetut ryhmät tulevat olemaan työelämässä vielä 10 - 40 vuotta.

6.2.2. Haasteet lisä- ja täydennyskoulutuksessa

Tällä hetkellä 25-54-vuotiaat aikuiset ovat seuraavan 10-20 vuoden aikana päävastuussa Suomen kansantalouden kantokyvystä ja menestymisestä kansainvälisessä kilpailussa. Keskeinen haaste on pienenevän aktiivisen väestönosan ammattitaidon jatkuva ylläpito ja kehittäminen. Työn tuottavuuden lisääminen epäedullisen huoltosuhteen kompensoimiseksi edellyttää panostamista väestön lisä- ja täydennyskoulutukseen. Merkittävässä roolissa ovat tällöin ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen täydennyskoulutuksen ohella myös toisen asteen tasoinen ammatillinen lisäkoulutus. Ammattirakenteen nopea kehittyminen edellyttää työntekijöiden liikkuvuutta ammattien ja työpaikkojen välillä. Työvoiman joustavan liikkuvuuden edellytyksenä on riittävän täydennyskoulutustarjonnan ohella kattava aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen tarjonta.

7. AIKUISTEN PERUSKOULUTUKSEN TARJONTA

7.1. Aikuisten perusopetus ja aikuislukio

Aikuiset voivat suorittaa perusopetuksen (peruskoulun) tai lukion oppimäärän sekä osallistua yliopilaskirjoituksiin lähinnä aikuislukioissa ja lukioiden iltalinjalla. Aikuislukioita toimii noin 40 paikkakunnalla, pääosin kaupungeissa. Näiden lisäksi toimii noin 30 kansanopistossa peruskoululinja ja kuudessa kansanopistossa myös lukiolinja. Lukion oppimäärää opiskelleiden aikuisten lukumäärä vuonna 2000 oli 17 000. Yksittäisiä aineita opiskeli lisäksi 9000 aikuista.

7.2. Ammatillinen peruskoulutus

7.2.1. Aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen määrällinen mitoitus

Aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen nykyiselle määrälliselle mitoitukselle antaa perustan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1999 – 2004. Siinä todetaan, että ”aikuisten tutkintoon johtavaan peruskoulutukseen osoitetaan sekä toisen asteen koulutuksessa että ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa 10-20 prosenttia koulutustarjonnasta”. Seurantatietojen mukaan vuonna 2001 ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikkoja oli yhteensä noin 56 000. Näistä ensisijaisesti nuorille tarkoitettuja paikkoja oli noin 49 000 (n. 88 %) ja aikuisille noin 6 600 (n. 12 %)⁴⁰.

Koulutuksen järjestäjän päättävällä on, kuinka suuren osan koulutuksesta tämä kohdentaa aikuisikäisille ja kuinka suuren osan nuorille. Koulutuksen järjestäjä voi myös päättää, järjestetäänkö koulutusta ilta- tai etäopiskeluna sekä kuinka suuri osa koulutuksesta on näyttötutkintoon valmentavaa ja kuinka suuri osa opetussuunnitelma-perusteista. Aikuisille suunnatun koulutuksen osuus ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikoista näkyy oheisesta taulukosta.

Taulukko 6. Aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikat ja aikuisten aloituspaikkojen suhteellinen osuus kaikista aloituspaikoista vuosina 1992-2001.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aloituspaikkojen lukumäärä	5935	7570	5912	6344	7164	5251	5756	5117	6319	6603
Prosenttia kaikista aloituspaikoista	13	15,9	12,2	12,3	12,8	9,7	10,3	9,4	11,6	11,8

Lähde: OPTI-tietokanta

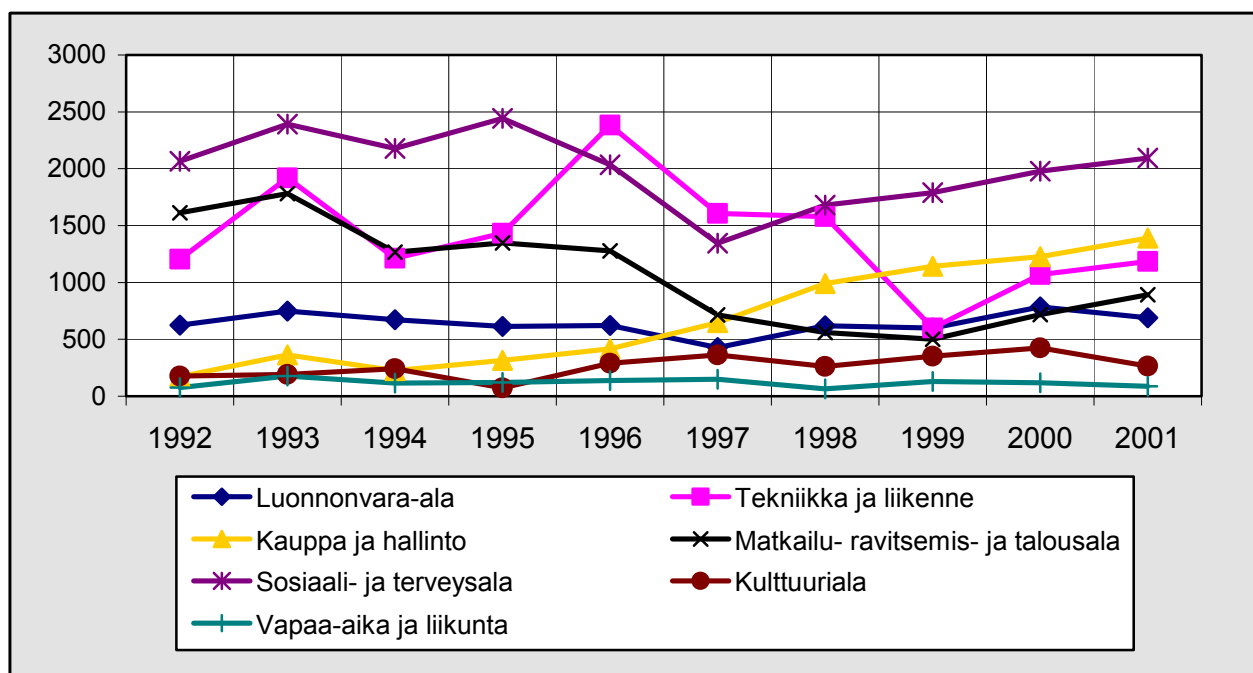
⁴⁰ Olemassa oleva koulutuksen ohjaus ei ammatillisen peruskoulutuksen osalta tunne erottelua aikuisten ja nuorten koulutukseen, vaan antaa koulutuksen järjestäjälle vapauden sille myönnetyn koulutustehtävän puitteissa kohdentaa koulutus haluamalleen ryhmälle. Aikuiskoulutuksena pidetään yleensä näyttötutkintoon valmentavaa koulutusta ja nuorten koulutuksena opetussuunnitelma-perusteista koulutusta. Edellisessä koulutus etenee henkilökohtaisten opiskeluohjelmien mukaisesti ja tutkinto suoritetaan osallistumalla näyttökokeeseen. Ammatillisen peruskoulutuksen tilastoinnissa erottelu aikuisten ja nuorten koulutukseen on kuitenkin säilynyt. Tilastoinnissa erottelu perustuu koulutuksen järjestäjän tulkin- taan siitä, mitkä koulutukset he kohdentavat aikuisväestölle ja mitkä nuorisoikäisille.

Aikuisille tarkoitetun ammatillisen peruskoulutuksen määrällistä tavoitetasoa voidaan verrata koulutuksen potentiaaliseen käyttäjäkuntaan eli aikuisväestöön, jolla ei ole toisen asteen tutkintoa. Vuonna 1999 tällaisia henkilöitä oli työvoimasta noin neljäsosa⁴¹, mikä lukumääränä tarkoittaa noin 650 000 henkilöä. Keskeisissä koulutuksen suunnittelu ja tavoiteasiakirjoissa mitoitettu 10-20 prosentin osuus kaikista ammatillisen peruskoulutuksen koulutuspaikoista tarkoittaa käytännössä sitä, että aloituspaikka voidaan vuosittain tarjota 1 - 2 %:lle vailla toisen asteen koulutusta olevasta väestöstä⁴². Laskelmassa ei ole otettu huomioon työvoimapoliittista aikuiskoulutusta.

7.2.2. Koulutusaloittainen kehitys

Koulutusaloittain tarkasteltuna aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen volyymi on vaihdellut 1990-luvulla voimakkaasti. Vuoden 1999 jälkeen kehitys on tasaantunut ja aiemman kaltaiset vuosittaiset vaihtelut ovat vähentyneet.

Kuvio 4. Etupäässä aikuisille tarkoitetun ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikkojen kehitys koulutusaloittain



Lähde: OPTI-tietokanta

7.3. Ammatillinen lisäkoulutus

Omaehtoisen ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus koottiin yhden lainsäädännön alaisuuteen vuonna 1997. Samaan aikaan luovuttiin ns. jatkolinjoista, joita usein käytettiin myös ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin valmentavina opintoina.

⁴¹ Työvoimatiedot 1999

⁴² Luvussa mukana myös paljon nuoria, joista suurin osa osallistuu etupäässä nuorille tarkoitettuun koulutukseen

Tutkintotavoitteisen ammatillisen lisäkoulutuksen kokonaisvolyymi oli vuonna 1997 noin 2 500 opiskelijatyövuotta⁴³ ja vuonna 2000 noin 26 600 opiskelijatyövuotta. Opiskelijavuosien lukumäärä kasvoi merkittävästi vuoteen 1999 asti, minkä jälkeen ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksen väheneminen alkoi vaikuttaa opiskelijatyövuosien määrään. Seuraavasta taulukosta käyvät ilmi opiskelijatyövuosien lukumäärät eroteltuna tutkintotavoitteiseen ja ei-tutkintotavoitteiseen ammatilliseen lisäkoulutukseen.

Taulukko 7. Ammatillisen lisäkoulutuksen laskennalliset vuosiopiskelijamäärät vuosina 1997-2000

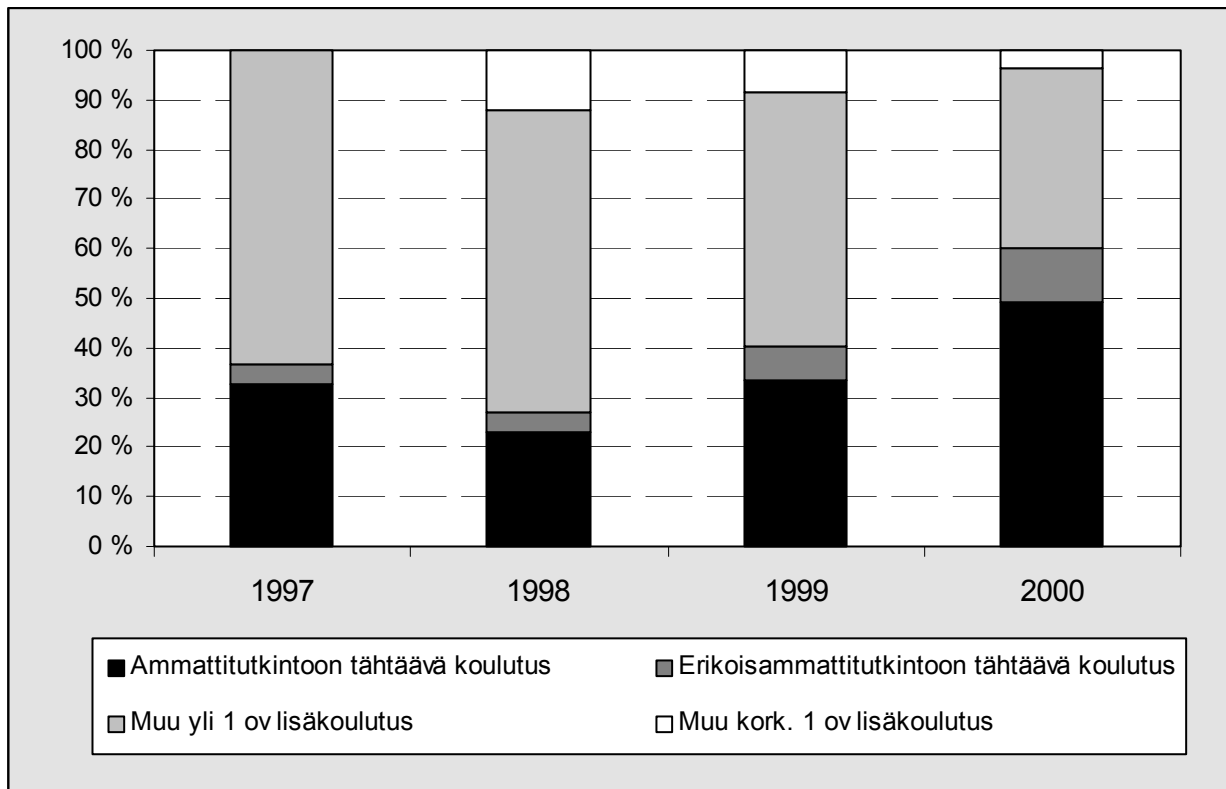
	Ammatti-tutkintoon tähtäävä koulutus	Erikoisammatti-tutkintoon tähtäävä koulutus	Muu yli yhden opintoviikon mittainen lisäkoulutus	Muu korkeintaan yhden opintoviikon mittainen lisäkoulutus	Yhteensä
1997	827	108	1601	2	2538
1998	6831	1228	18069	3601	29729
1999	11435	2313	17478	2959	34185
2000	13079	2932	9723	934	26668

Lähde: HANKI-tietokanta

Ammatillinen lisäkoulutus on muuttunut aiempaa enemmän tutkintotavoitteiseksi. Vuonna 1997 hankinnoista vajaa 40 prosenttia kohdistui joko ammattitutkintoihin tai erikoisammattitutkintoihin tai niiden osiin valmentavaan koulutukseen. Seuraavana vuonna osuus hieman laski, mutta vuonna 2000 tutkintotavoitteisuus oli jo noussut noin 60 prosenttiin hankitusta koulutuksesta.

⁴³ Vuosiopiskelijamääriä arvioitaessa on käytetty hankintasopimuksissa määriteltyjen opiskelijatyöpäivien lukumäärää. Määrä on muunnettu opiskelijatyövuosiksi jakamalla opiskelijatyöpäivien summa 190:llä. Osa tässä esitetyistä hankintasopimuksissa sovitusta koulutuksesta on myöhemmin peruuntunut, joten toteutunut opiskelijatyövuosien määrä on esitettyä jonkin verran pienempi. Hankintasopimuksissa koulutuksen osto on kuitenkin pyritty mitoittamaan mahdollisimman tarkkaan käytettävissä olevien resurssien mukaisesti, joten esitetty opiskelijavuosimäärä kuvaa sitä tarjontaa, joka vuosittaisilla resursseilla olisi ilman peruuntumisia toteutettu.

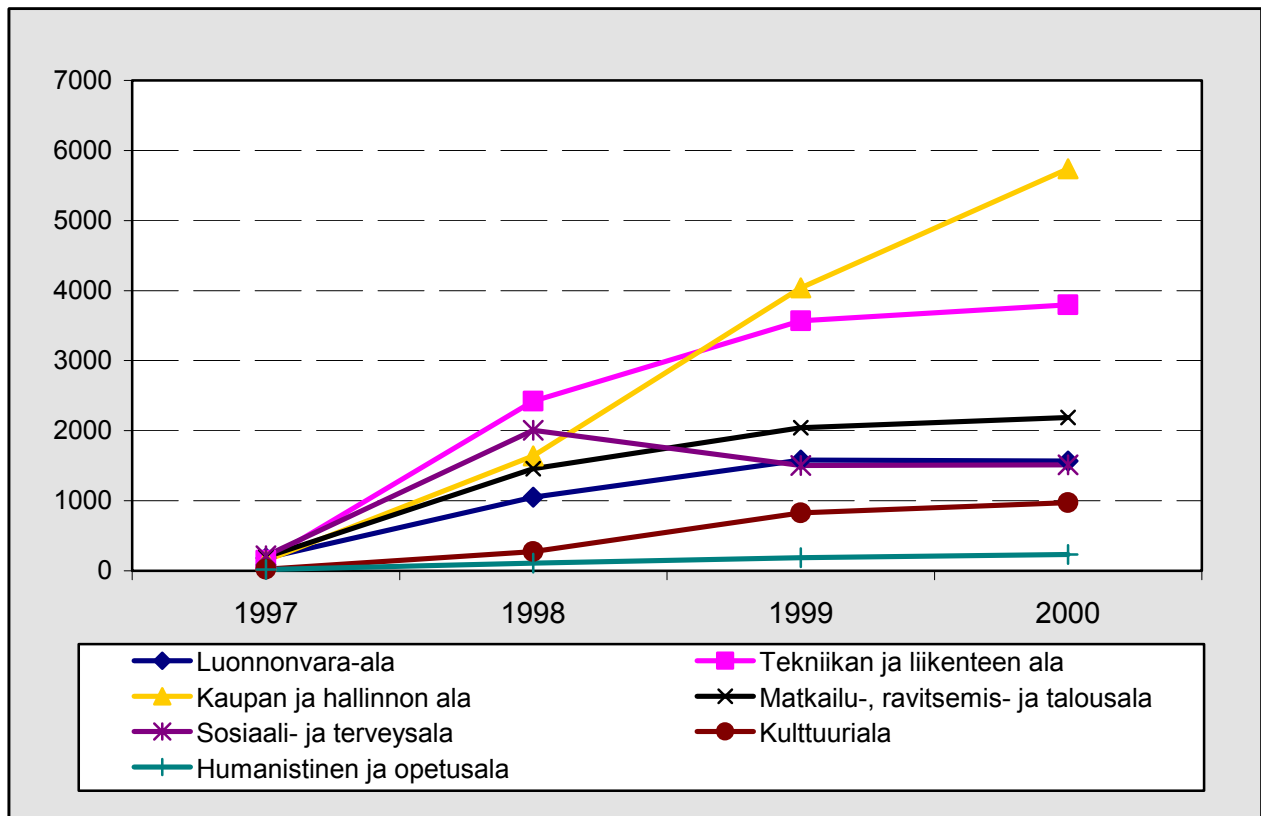
Kuvio 5. Ammatillisen lisäkoulutuksen jakautuminen tutkintotavoitteiseen ja ei-tutkintotavoitteiseen koulutukseen (vuosiopiskelijamäärinä)



Lähde: HANKI-tietokanta

Koulutusalaakohtaisessa tarkastelussa tutkintotavoitteisesta ammatillisesta lisäkoulutuksesta suurin osa kohdistuu kaupan ja hallinnon alaan, tekniikan ja liikenteen alaan sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalaan. Ensin mainittua on koulutuksen hankintasopimuksin lisätty vuosittain voimakkaasti aina vuodesta 1997 lähtien. Muiden koulutusalojen osalta kehitys on 1990-luvun lopulla määrärahatason nousun myötä kasvanut melko tasaisesti. Oppilaitosten ilmoittamien aloituspaikkatietojen mukaan ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksen väheneminen on vuonna 2001 tutkintotavoitteisessa koulutuksessa vaikuttanut erityisesti kaupan ja hallinnon alan sekä hiukan maltillisemmin tekniikan ja liikenteen alan aloituspaikkojen selvään vähentymiseen. Vuonna 2000 oppilaitokset ilmoittivat kaupan ja hallinnon alan ammatillisen lisäkoulutuksen aloituspaikoiksi vajaan 10 000, kun vastaava luku vuonna 2001 oli vajaa 5 000.

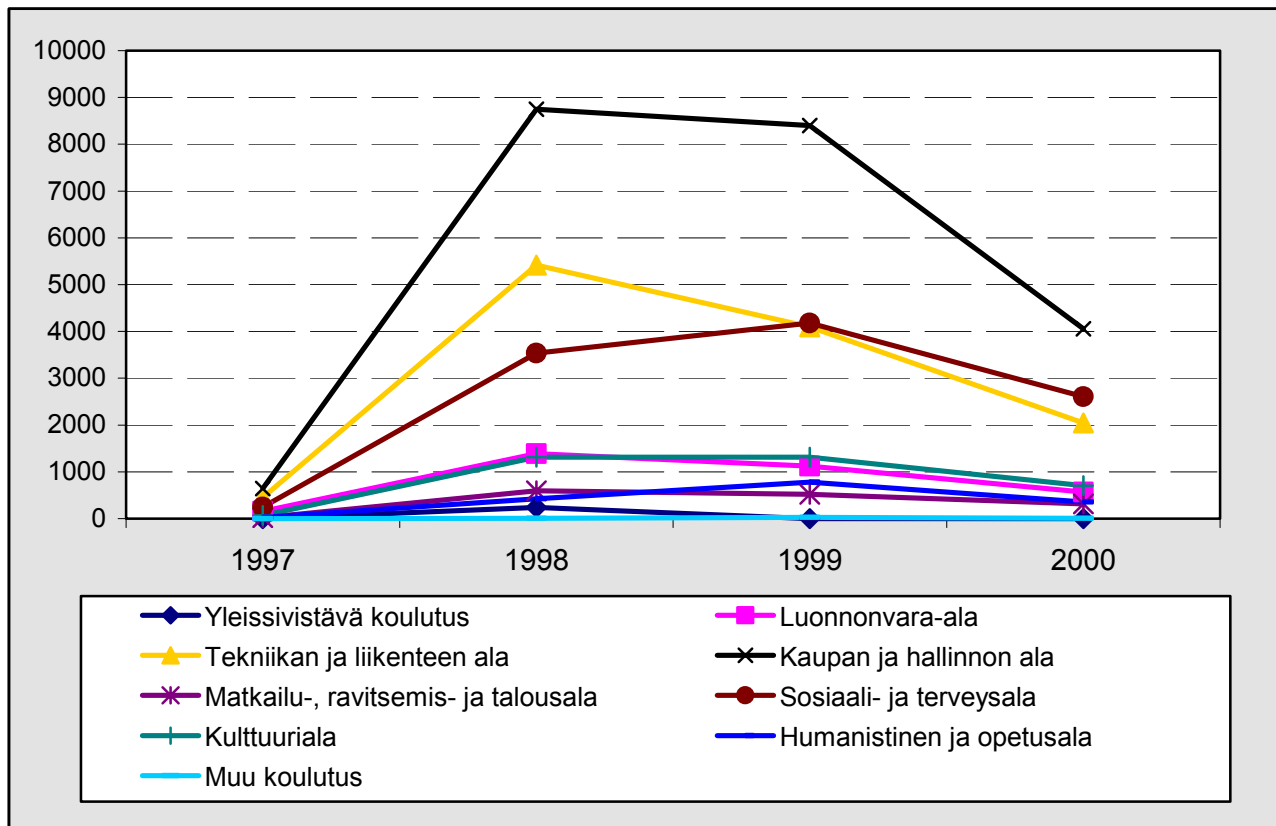
Kuvio 6. Tutkintotavoitteisen ammatillisen lisäkoulutuksen vuosiopiskelijamäärät koulutusaloittain vuosina 1997 - 2000



Lähde: HANKI-tietokanta

Ei-tutkintotavoitteisessa ammatillisessa lisäkoulutuksessa kaupan ja hallinnon alan osuus on niin ikään merkittävä, joskin vapaatavoitteisen lisäkoulutuksen väheneminen näkyy koulutusalan tarjonnan supistumisena. Muita merkittäviä lyhytmuotoisen lisäkoulutuksen koulutusaloja ovat olleet tekniikan ja liikenteen ala sekä sosiaali- ja terveysala.

Kuvio 7. Ei-tutkintotavoitteisen ammatillisen lisäkoulutuksen vuosiopiskelijamäärät koulutusaloittain vuosina 1997 - 2000



Lähde: HANKI-tietokanta

7.4. Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutus jakaantuu ammattikorkeakoulujen perustutkintoihin, erikoistumisopintoihin ja ammattikorkeakoulujen jatkotutkintoihin.

Ammattikorkeakouluissa mitoitetaan aloituspaikat erikseen nuorille ja aikuisille. Aikuisille suunnattu tarjonta on kasvanut melko tasaisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vuonna 1992 aikuisen aloituspaikkoja oli noin 100 ja vuonna 2001 noin 6 700. Suhteessa ammattikorkeakoulujen kokonaistarjontaan aikuiskoulutuspaikkojen osuus on kehittynyt vuoden 1992 kahdesta %:sta vuoden 2001 20 %:iin.

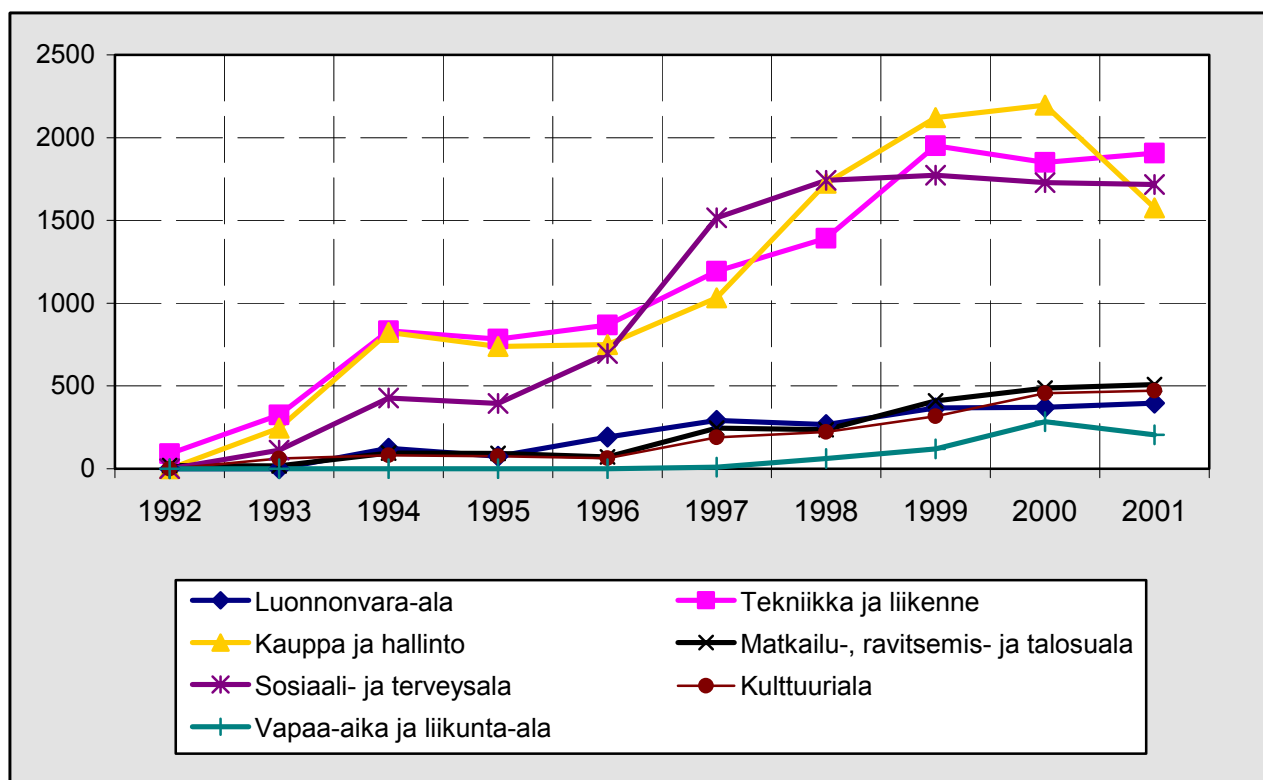
Taulukko 8. Ammattikorkeakoulujen peruskoulutuksen aloituspaikat ja aikuisten paikkojen suhteellinen osuus kaikista aloituspaikoista vuosina 1992 - 2001.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aikuiset	110	762	2384	2161	2641	4478	5646	7060	7376	6782
Yhteensä	6315	7977	9985	10311	17166	25665	29804	31013	31469	31012
Aikuisten osuus %	1,7	9,6	23,9	21,0	15,4	17,4	18,9	22,8	23,4	21,9

Lähde: OPTI-tietokanta

Ammattikorkeakoulujen aloituspaikkatarjonta on kasvanut ennen muuta kaupan ja hallinnon, sosiaali- ja terveys sekä tekniikan ja liikenteen koulutusaloilla eli suurin piirtein samoilla aloilla kuin ammatillisessa perus- ja lisäkoulutuksessa.

Kuvio 8. Ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutuksen aloituspaikkatarjonta koulutusaloittain vuosina 1992 - 2001



Lähde: OPTI-tietokanta

Ammattikorkeakoulujen erikoistumisopintojen aloituspaikkoja ennakoidaan olevan vuonna 2002 noin 7 000. Suurin koulutusala on sosiaali- ja terveysala ja seuraavina tekniikan ja liikenteen sekä kaupan ja hallinnon alat.

7.5. Yliopistot

Yliopistojen aikuiskoulutukseksi katsotaan vain yliopistojen järjestämä täydennyskoulutus ja avoimen yliopiston opetus. Yliopistojen perusopetusta ei toistaiseksi erotella erikseen aikuisille ja nuorille suunnattuun opetukseen, vaan opetus järjestetään ja tilastoidaan kaikille samanlaisena. Uusista yliopisto-opiskelijoista noin 20 prosenttia on yli 25-vuotiaita⁴⁴.

Täydennyskoulutuskurssien lukumäärä on kasvanut vuodesta 1996 vuoteen 2000 noin 1000 kurssia. Vuonna 2000 kursseja oli noin 5 200, joista alle viiden päivän kursseja noin 2 700 ja muita alle 20 opintoviikon kursseja noin 2 000. Erikoistumisopintoja tarjottiin noin 550 kurssia⁴⁵.

Avoimen yliopiston laskennallisia kokovuotisia opiskelijapaikkoja oli vuonna 2000 noin 17 500. Yliopistot itse järjestivät näistä noin 12 000.

7.6 Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön määrällinen mitoitus perustuu valtion talousarviossa vuosittain määrättyihin ns. suoritekattoihin, joiden mukaisesti valtion osallistuu vapaan sivistystyön toimintamenojen maksamiseen. Koulutuksen järjestäjät voivat niin halutessaan järjestää koulutusta suoritekattoa enemmän, mutta tällöin ylläpitäjät joutuvat rahoittamaan koulutuksen kokonaisuudessaan itse.

Taulukko 9. Vapaan sivistystyön suoritemäärät vuosina 2000 ja 2001.

	2000	2001	
Kansalaisopistot	2 000 000	2 012 000	Opetustuntia
Kansanopistot	254 220	280 000	Opiskelijaviikkoa
Kesäyliopistot	70 800	74 000	Opetustuntia
Opintokeskukset	138 600	167 000	Opetustuntia

Opintokeskusten opintokerhotoimintaan suunnataan lisäksi vuosittain 8,8 miljoonaa markkaa.

7.7. Työvoimapoliittisen koulutuksen tarjonta

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen (jatkossa työvoimakoulutus) volyymi määritellään vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa. Vuosina 1997-2001 työvoimakoulutuksen on aloittanut 95 000 – 58 000 henkilöä. Koulutuksen volyymiin vaikuttavat olennaisesti arviot työmarkkinoiden kehityksestä. Koulutuksen määrää on yleensä lisätty työttömyyden ollessa kasvussa ja päinvastoin. Toisaalta koulutuksen määrän mitoituksessa otetaan huomioon myös mahdolliset työvoiman rekrytointiongelmat.

⁴⁴ Tilastokeskus; tiedot vuodelta 1999

⁴⁵ OPM (2001)

Taulukko 10. Työvoimakoulutuksen aloittaneet ja koulutuksessa keskimäärin olleet vuosina 1997-2001

Vuosi	Aloittaneet	Koulutuksessa keskimäärin
1997	95 000	37 100
1998	76 600	32 300
1999	74 200	27 900
2000	65 200	24 000
2001 (arvio)	58 000	23 600

Lähde: Työministeriö

Koulutuksessa keskimäärin olleiden määrä vastaa lähinnä kiinteämuotoisen koulutuksen oppilaspaikkojen määrää. Koulutukseen aloittaneiden määrään vaikuttaa olennaisesti hankitun koulutuksen kesto. Mitä lyhyempi koulutuksen kesto on sitä suurempi aloittaneiden määrä on. Viime vuosina koulutuksen keskimääräinen kesto on vähitellen pidentynyt lähinnä tutkintotavoitteisen koulutuksen lisääntymisen myötä.

8. AIKUISKOULUTUKSEEN OSALLISTUMINEN

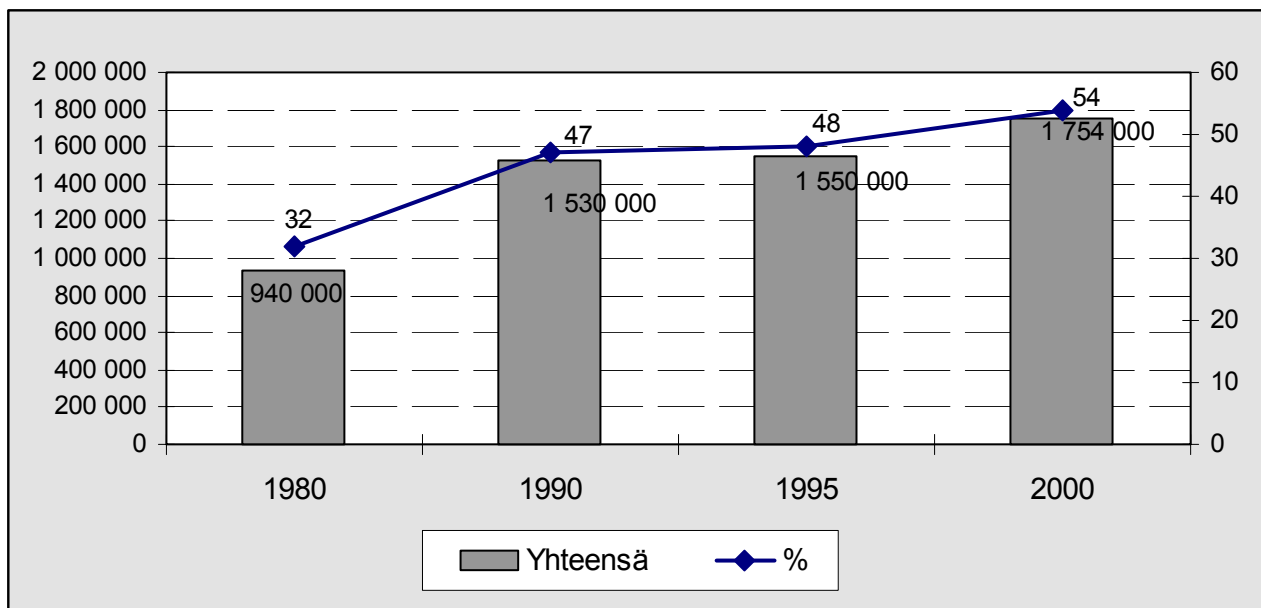
8.1. Aikuiskoulutukseen osallistuminen vuoden 2000 aikuiskoulutustutkimuksen valossa

Tilastokeskuksen vuoden 2000 aikuiskoulutustutkimuksen mukaan 54 % 18 - 64 -vuotiaasta väestöstä eli lähes 1,8 miljoonaa henkeä osallistui aikuiskoulutukseen vuonna 2000.

Aikuiskoulutustutkimus on Tilastokeskuksen viiden vuoden välein toteuttama kansainvälisestikin laaja aikuisten opiskelua ja sen laajuutta selvittävä tutkimus. Tutkimuksen rahoittaja on opetusministeriö. Tutkimus on toteutettu vuosina 1980, 1990, 1995 ja 2000, joten aikuisten opiskelusta on olemassa varsin pitkien aikasarjojen tuottamisen mahdollistama aineisto.

Tutkimus toteutetaan otoksella, joka suunnitellaan siten, että tiedot on yleistettävissä koko aikuisväestöön. Siinä selvitetään koulutukseen osallistumista koko vastaajan elämänsäajan ajalta, mutta yksityiskohtaisemmin viimeisen vuoden aikana. Aikuiskoulutukseen osallistumisella tarkoitetaan osallistumista viimeisen 12 kuukauden aikana vähintään kuusi tuntia kestäneeseen koulutukseen. Kun esimerkiksi kuviossa 9 esitetään, että vuonna 2000 aikuiskoulutukseen on osallistunut noin 1,75 miljoonaa henkeä, tarkoittaa se, että tiedon keruuta edeltävänä 12 kuukautena noin 1,75 miljoonaa henkeä on osallistunut vähintään kuusi tuntia kestäväseen koulutukseen. Koulutustyyppiä ei olla rajattu, vaan mukana on niin omaehtoinen, työvoimapolitiittinen kuin henkilöstökoulutuskin. Koulutuksella tarkoitetaan sellaista toimintaa, joka on erikseen organisoitu ja järjestetty ja jonka tavoitteena on aikaansaada oppimista. Aineiston kattavuus antaa mahdollisuuden analysoida tietoja useista näkökulmista, kuten alla mm. osallistuminen pohjakoulutuksen mukaan.

Kuvio 9. Aikuiskoulutukseen osallistuminen vuosina 1980, 1990, 1995 ja 2000

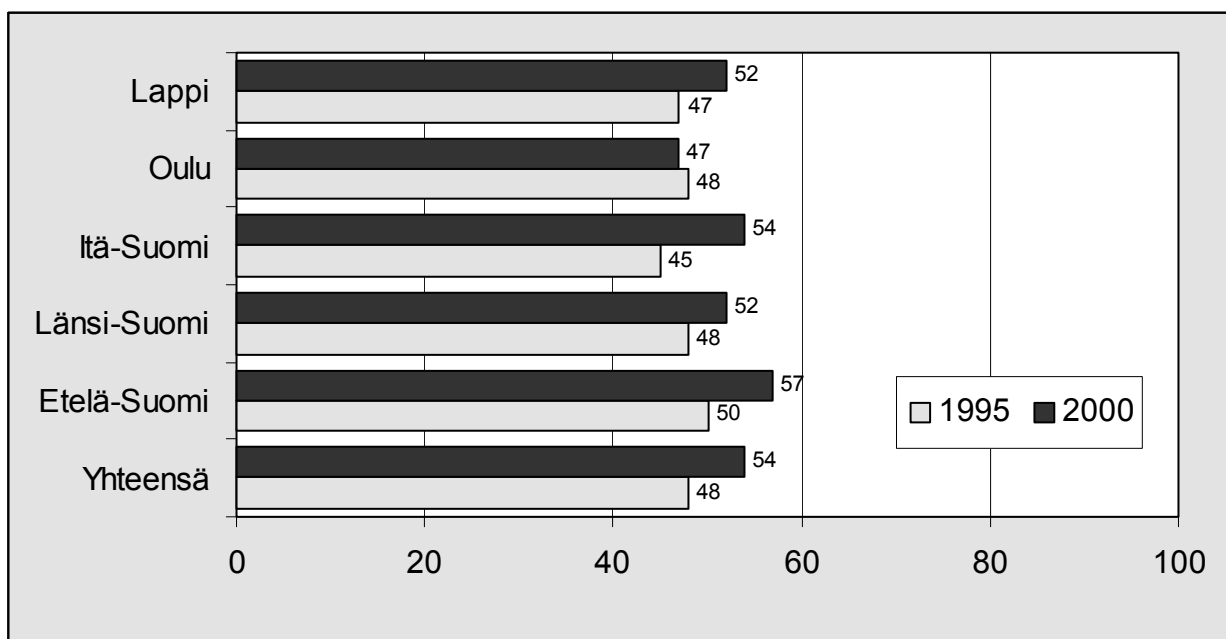


Lähde: Tilastokeskus

Naisista aikuiskoulutukseen osallistui 59%, miehistä 49 %. Naisten ja miesten välinen ero on pysynyt viimeiset kaksikymmentä vuotta samansuuruisena.

Koulutukseen osallistumisen alueelliset erot ovat kasvaneet vuodesta 1995. Etelä-Suomessa asuvista 18 - 64 -vuotiaista lähes kolme viidestä osallistui aikuiskoulutukseen. Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Lapin lääneissä osallistujia oli vähän yli puolet. Oulun läänissä osallistuneiden osuus jäi alle puoleen.

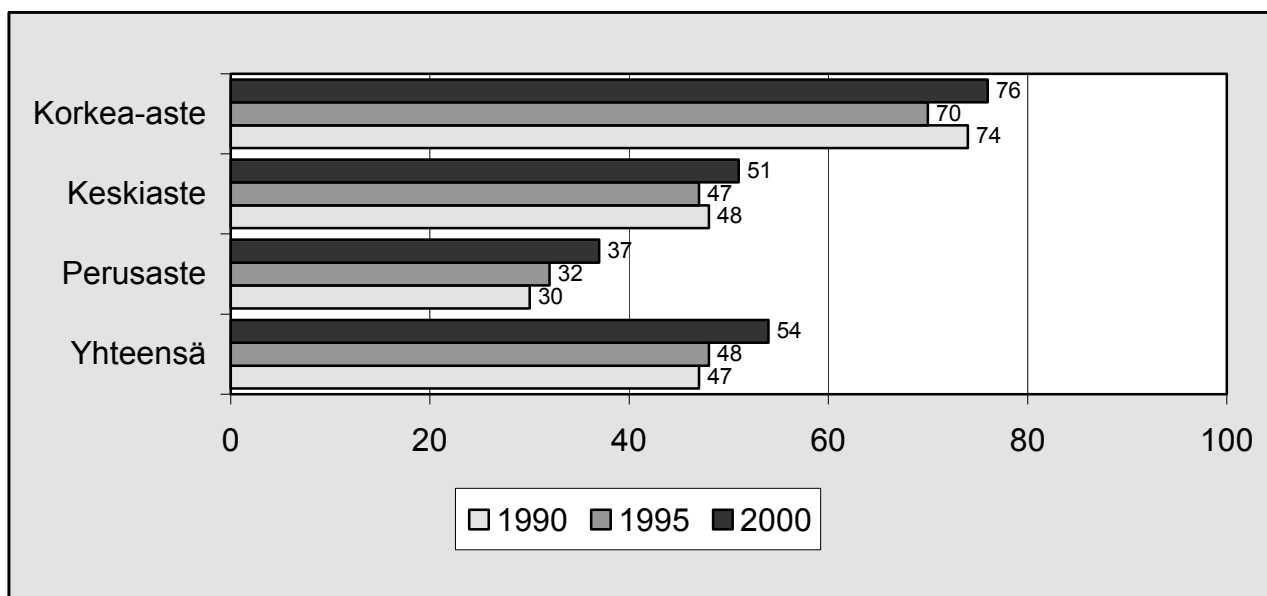
Kuvio 10. Aikuiskoulutukseen osallistuminen asuinläänin mukaan vuosina 1995 ja 2000



Lähde: Tilastokeskus

Perus-, kansa- tai keskikoulun suorittaneista vain 37 prosenttia otti aikuiskoulutukseen osaa vuoden aikana. Keskiasteen koulutuksen suorittaneista koulutukseen osallistui jo yli puolet ja korkea-asteen koulutuksen saaneista jo kolme neljästä. Erot ovat pysyneet samansuuruisina viimeiset viisi vuotta. Osallistumiserot kasvoivat vuosien 1980 ja 1990 välillä, mutta ovat vuoden 1990 jälkeen hieman tasoittuneet.

Kuvio 11. Aikuiskoulutukseen osallistuminen pohjakoulutuksen mukaan vuosina 1990, 1995 ja 2000

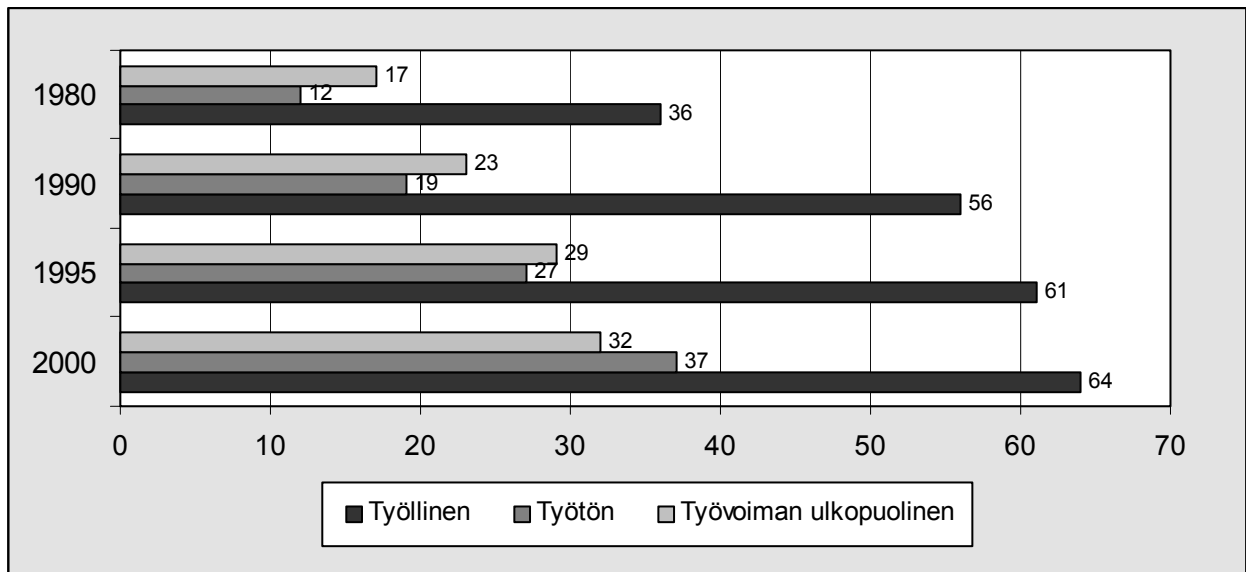


Lähde: Tilastokeskus

8.1.1. Aikuiskoulutus ja työmarkkina-asema

Aikuiskoulutukseen osallistuminen on vuodesta 1980 kasvanut kaikissa työmarkkina-aseman mukaan määritellyissä ryhmissä. Työlliset osallistuvat aikuiskoulutukseen selvästi muita ryhmiä enemmän. Heistä 64 % on viimeisen 12 kuukauden aikana osallistunut johonkin koulutukseen. Työttömistä osallistui vain 37 % ja työvoiman ulkopuolella olevista vain 32 %.

Kuvio 12. 25-64 -vuotiaiden osallistuminen koulutukseen työmarkkina-aseman mukaan vuosina 1980-2000

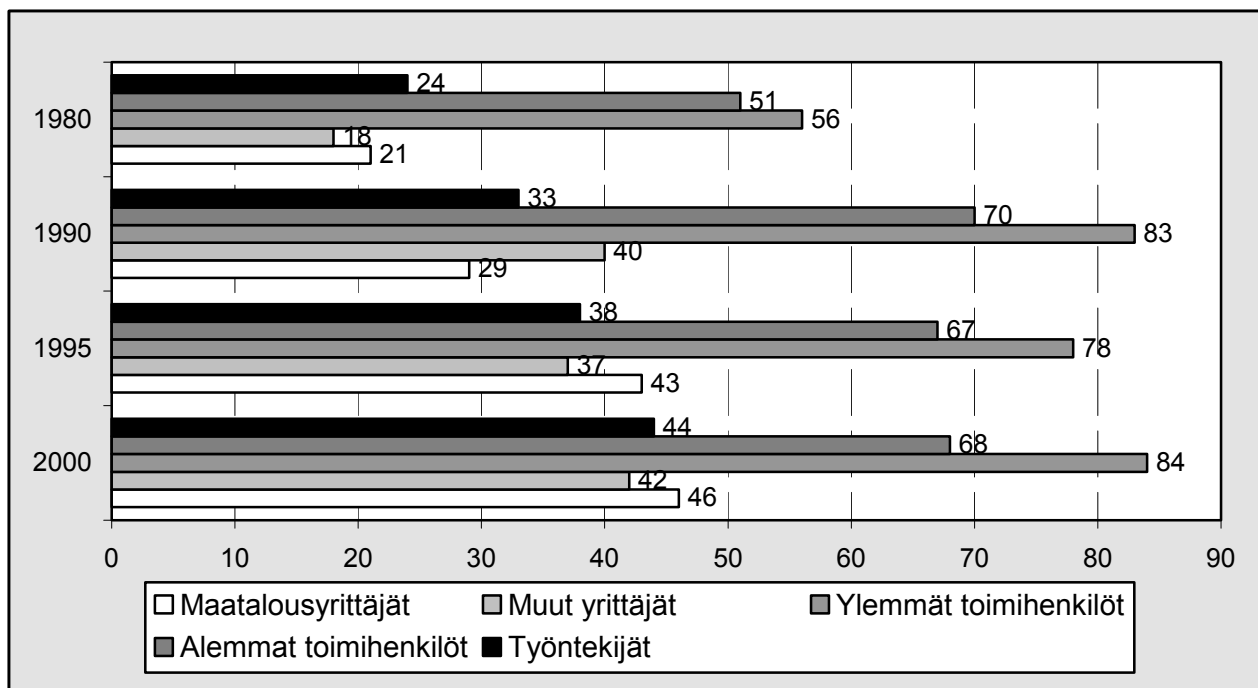


Lähde: Tilastokeskus

8.1.2. Aikuiskoulutus ja sosioekonominen asema

Myös sosioekonominen asema erottaa aikuiskoulutukseen osallistumista. Ylempistä työntekijöistä 84 % on osallistunut koulutukseen kun vastaava luku alemmilla toimihenkilöillä on 68 % ja työntekijöillä 44 %. Ylemmät toimihenkilöt osallistuvat koulutukseen huomattavasti muita enemmän ja ero näyttää olevan kasvussa.

Kuvio 13. Koulutukseen osallistuminen sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 1980-2000



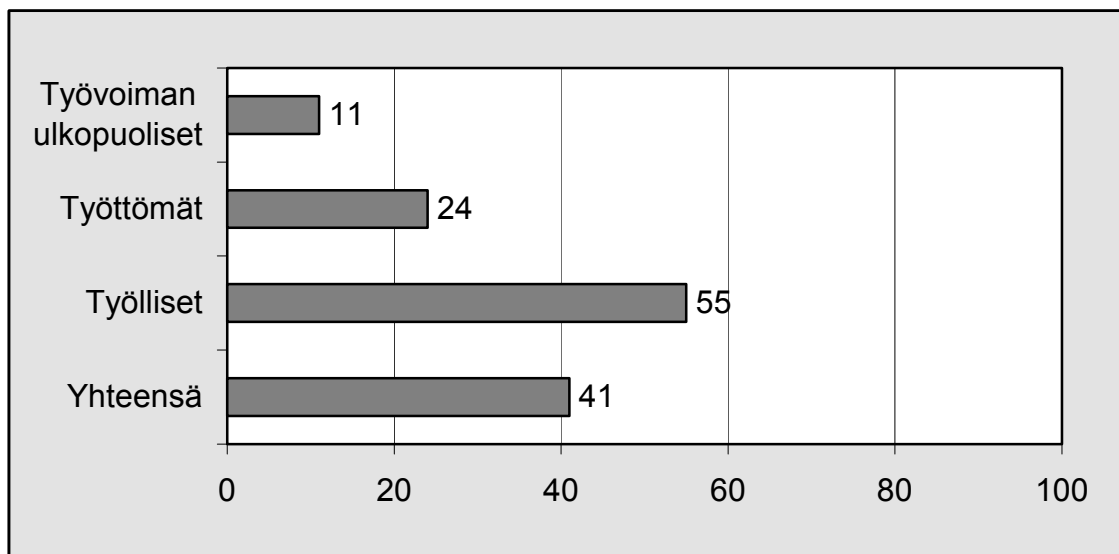
Lähde: Tilastokeskus

8.1.3. Työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistuminen

Aikuiskoulutukseen osallistuminen oli pääasiassa ammatilliseen koulutukseen osallistumista. Työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistui yli 1,2 miljoonaa aikuista eli puolet työvoimasta⁴⁶. Vuonna 1995 tällaiseen koulutukseen osallistuvia oli noin miljoona eli 43 % työvoimasta. Työssä käyvät olivat työttömiä ja työvoiman ulkopuolisia aktiivisempia osallistujia. Kun työllisistä työhön liittyvään aikuiskoulutukseen osallistui yli puolet (55 %), työttömistä neljännes (24 %) ja työvoiman ulkopuolisista kymmenesosa (11 %). Palkansaajat osallistuivat työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen yrittäjiä enemmän. Palkansaajista työhön liittyvässä koulutuksessa oli yli puolet, maatalousyrittäjistä neljännes ja muista yrittäjistä vajaa kolmannes.

⁴⁶ Eli työssä käyvistä ja työttömistä.

Kuvio 14. Työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistuminen työmarkkina-aseman mukaan vuonna 2000



Lähde: Tilastokeskus

Ikäryhmittäin tarkasteltuna työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistuivat eniten 25 - 54 -vuotiaat; 25 - 44 -vuotiaista 56 % ja 45 - 54 -vuotiaista 52 %. Vanhimmissa ikäryhmässä, 55 - 64 -vuotiaat, enää 34 % osallistui ammatilliseen koulutukseen. Kaikissa alle 55-vuotiaiden ikäryhmissä osallistuminen koulutukseen oli lisääntynyt vuodesta 1995⁴⁷.

Suurin osa työhön tai ammattiin liittyvästä koulutuksesta oli työnantajan tuella tapahtuvaa koulutusta. Vuonna 2000 henkilöstökoulutusta sai työssä käyvistä palkansaajista yli puolet, yhteensä miljoona henkilöä. Vuonna 1995 vastaava luku oli noin 830 000 henkilöä (52%).

Henkilöstökoulutukseen osallistumiseen vaikutti työnantajayrityksen koko. Mitä suurempi yritys, sitä useampi osallistui koulutukseen. Suurissa, vähintään 500 hengen yrityksissä koulutukseen osallistuneiden osuus oli lähes kaksi kertaa niin suuri kuin pienissä, alle 50 hengen yrityksissä. Henkilöstökoulutukseen osallistuneiden opinnoista lähes neljännes oli tietotekniikkaa (23 %), sosiaali- ja terveydenhuollon opintoja 14 %, johtamiskoulutusta, esimiestaitoja tai organisaatiokoulutusta 12 % sekä tekniikkaa ja rakentamista 10 %. Vieraiden kielten osuus oli 4 %.

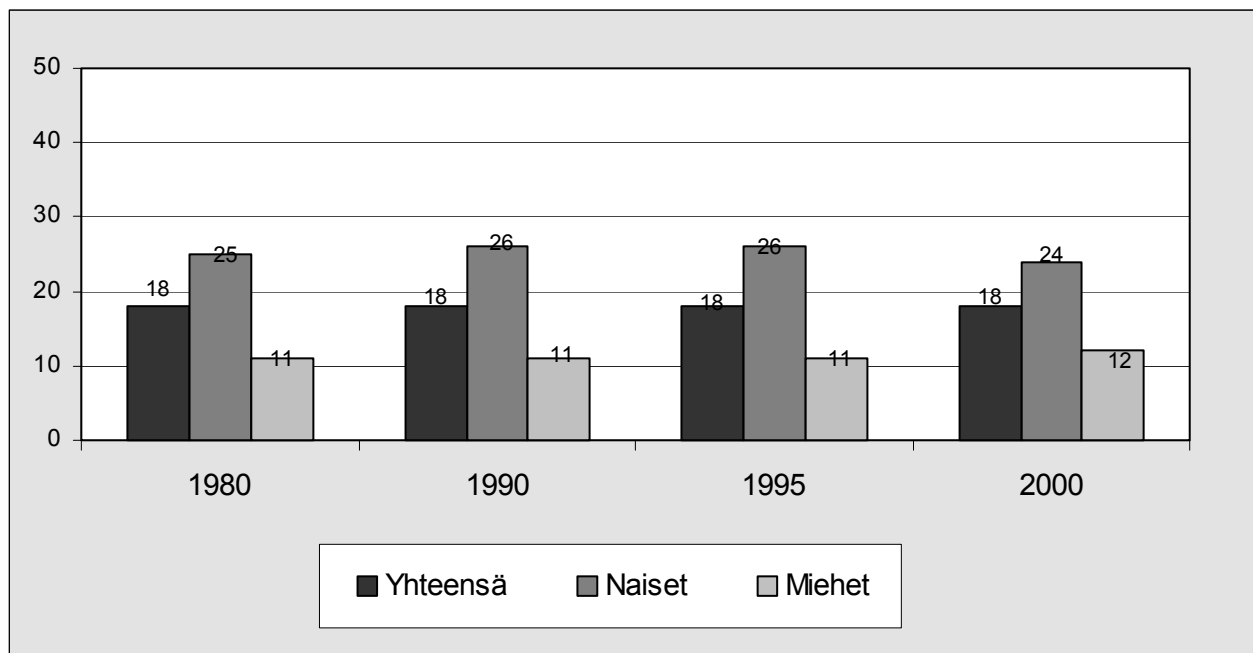
Yleissivistävään tai harrastustavoitteiseen koulutukseen 18 - 64 -vuotiaista osallistui lähes viidesosa eli runsaat 500 000 henkeä. Näihin opintoihin osallistuneiden osuus väestöstä ei ole juuri muuttunut kahdenkymmenen vuoden aikana. Heistä suurin osa oli naisia.⁴⁸

Yleissivistävät ja harrastustavoitteiset aikuisopinnot painottuivat taide- ja taitoaineisiin. Tällaisia opintoja oli yli neljännes kaikista vapaa-aikaan liittyvistä kursseista. Kielten osuus muuhun kuin työhön liittyvästä aikuiskoulutuksesta oli yli kymmenesosa.

⁴⁷ Osuuden kasvuun vaikuttanee se, että kaikkein vanhinta ikäryhmää (55 - 64 -vuotiaat) lukuun ottamatta työssä käyvien osuus kasvoi ja työttömien määrä väheni vuodesta 1995 vuoteen 2000.

⁴⁸ Edellä mainittuihin lukuihin eivät sisälly päätoimiset opiskelijat. Heistä muuhun kuin työhön liittyvään aikuiskoulutukseen osallistui reilu kolmasosa.

Kuvio 15. Muuhun kuin työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistuminen vuosina 1980, 1990, 1995 ja 2000.



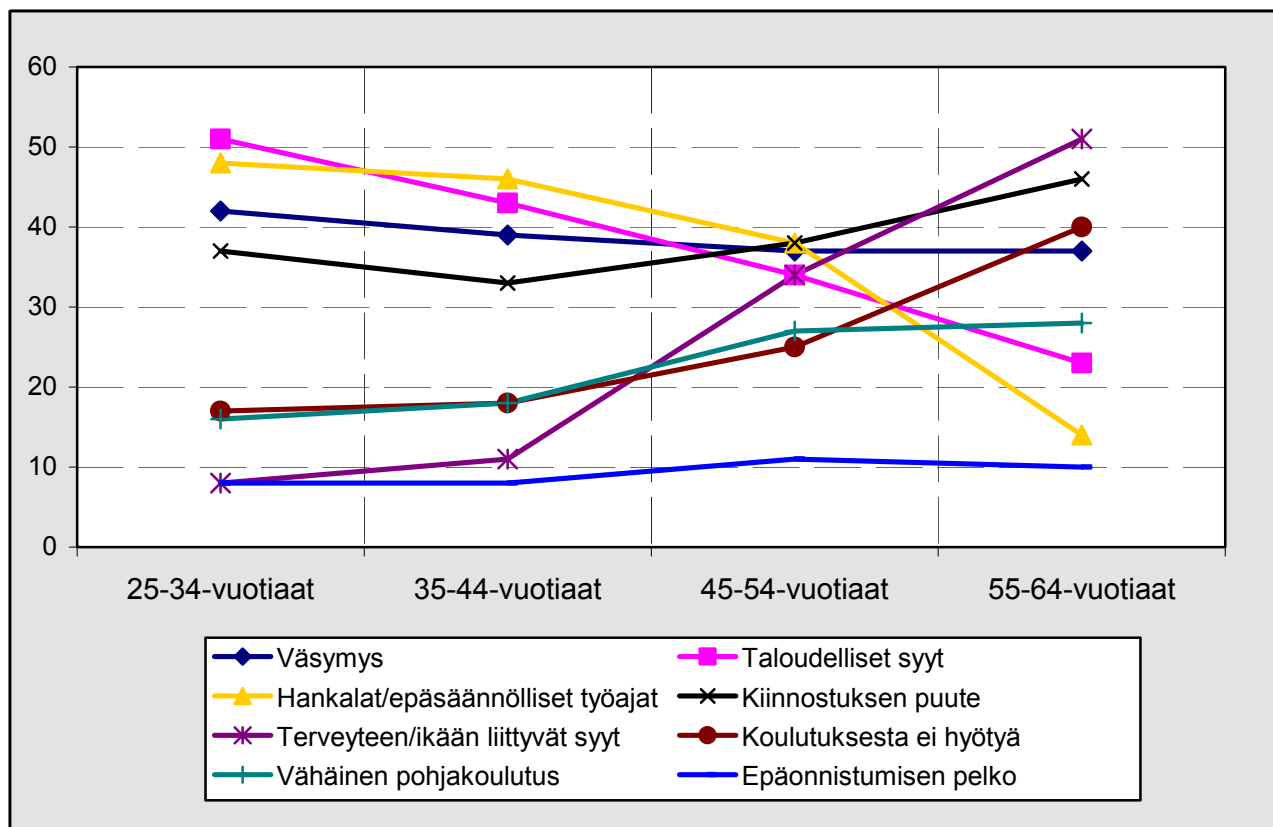
Lähde: Tilastokeskus

8.1.4. Aikuiskoulutukseen osallistumisen esteet

Suurin yksittäinen aikuiskoulutukseen osallistumista hankaloittava tekijä on tutkimuksen mukaan väsymys eli se, että opintoihin ei jakseta osallistua. Seuraavana tulevat taloudelliset syyt, hankalat ja epäsäännölliset työajat sekä kiinnostuksen puute. Noin neljäsosalle 25-64-vuotiaista aikuisista ne ovat koulutukseen osallistumisen esteinä. Epäonnistumisen pelko, koulutuksen laatukysymykset, perhesyyt tai vähäinen pohjakoulutus eivät ole yhtä merkittäviä syitä koulutukseen hakeutumattomuudelle kuin edellä mainitut.

Koulutukseen osallistumisen esteet eivät ole samanlaisia kaikilla ikäryhmillä. Ikääntyville järjestettävässä koulutuksessa on otettava erityisesti huomioon kohderyhmän heikko motivaatio ja nuoria ikäluokkia vähäisempi koulutususkko.

Kuvio 16. Koulutukseen osallistumista hankaloittavat syyt iän mukaan vuonna 2000



Lähde: Tilastokeskus

Mikäli aikuiskoulutusta halutaan kohdentaa nykyistä enemmän ryhmille, jotka eivät siihen luontaisesti hakeudu, on tarkasteltava erityisesti motivaatiokysymyksiä ja mahdollisia ongelmia oppimisvalmiuksissa. Taloudelliset syyt ovat esteenä erityisesti työttömien osallistumisessa. Ne eivät kuitenkaan juurikaan erottele toisistaan sosioekonomisen aseman tai koulutustaustan mukaan jaoteltuja kansalaisryhmiä. Työmarkkina-asema, sosioekonominen asema ja koulutustausta vaikuttavat sen sijaan siihen, millaisena ihmiset kokevat koulutusmotivaationsa tai oppimiskykynsä. Työttömät, työntekijäasemassa olevat sekä vailla toisen asteen koulutusta olevat työlliset ovat vähemmän kiinnostuneita koulutuksesta kuin muut, kokevat muita enemmän ettei koulutuksesta ole hyötyä, kokevat muita enemmän epäonnistumisen pelkoa ja katsovat muita enemmän, että vähäinen pohjakoulutus on esteenä koulutukseen osallistumiselle.

8.2. Yli 40-vuotiaiden aikuisten osallistuminen aikuiskoulutukseen ⁴⁹

Suomalaisista yli 40-vuotiaista työikäisistä (41 - 65 -vuotiaat) aikuisista 48 % osallistui johonkin koulutukseen vuoden aikana. Yli puolet eli 52 % heistä ei osallistunut mihinkään yli kuusi tuntia kestävään koulutukseen. Heitä on yhteensä noin 823 000 kansalaista. Keski-ikäiset osallistuivat aikuiskoulutukseen ikääntyneitä aktiivisemmin. Kaikissa ikäryhmissä naiset olivat miehiä aktiivisempia. Naisista koulutuksen ulkopuolelle jäi 48 prosenttia ja miehistä 57 prosenttia.

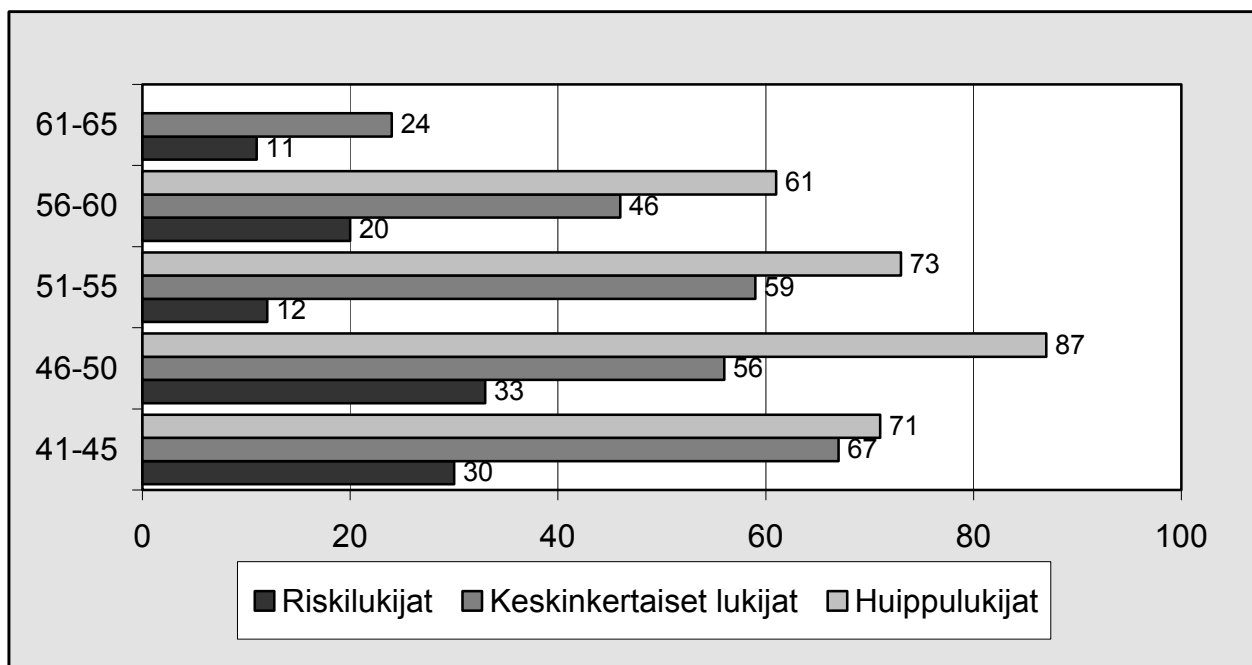
⁴⁹ Linnakylä Pirjo, Malin Antero, 2002. Tutkimuksen tiedot vuodelta 1998.

Eniten aikuiskoulutukseen osallistuttiin pääkaupunkiseudulla ja muualla Etelä-Suomen läänissä. Suhteellisesti eniten koulutuksesta sivuun jääneitä oli Lapin, Oulun ja Itä-Suomen lääneissä. Kaupunkilaiset olivat aktiivisempia osallistujia kuin maalla asuvat.

Pisimmän pohjakoulutuksen suorittaneet yli 40-vuotiaat osallistuivat aktiivisimmin aikuiskoulutukseen. Perusasteen suorittaneista 71 %, keskiasteen suorittaneista 46 % ja korkea-asteen suorittaneista 26 % jäi aikuiskoulutuksen ulkopuolelle.

Aikuisten lukutaitotutkimuksessa heikosti lukevaan riskiryhmään luokiteltujen aikuisten osallistuminen aikuiskoulutukseen oli selvästi vähäisempää (20 %) kuin keskinkertaisten lukijoiden (55 %) tai huippulukijoiden (76 %). Opiskeluedellytysten yhteys aikuiskoulutusaktiivisuuteen näkyi kaikissa ikäryhmissä.

Kuvio 17. Aikuiskoulutukseen osallistuminen opiskeluedellytysten mukaan



Lähde: Aikuisten kansainvälinen lukutaitotutkimus.

Työttömistä yli 40-vuotiaista jäi aikuiskoulutuksen ulkopuolelle 75 %, kun työssä olevista jäi vain 36 %. Työttömät osallistuivat aikuiskoulutukseen aktiivisimmin Oulun ja Lapin lääneissä. Lapin läänissä työttömistä osallistui aikuiskoulutukseen 31. Vastaava luku pääkaupunkiseudulla oli vain 16%.

Aikuiskoulutukseen osallistumisaktiivisuus korreloi selvästi tulojen kasvun sekä kulttuurisen ja yhteiskunnallisen aktiivisuuden kanssa.

41-65 -vuotiaista puolet eli 860 000 ei käyttänyt tietotekniikkaa. Heistä osallistui aikuiskoulutukseen vain 28 %. Aktiivisimmasta tietotekniikan käyttäjäryhmästä osallistui aikuiskoulutukseen 86 %.

Aikuiskoulutuksesta syrjäytymisen riskiä lisäävät lyhyt pohjakoulutus ja tietotekninen osaamattomuus. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta syrjäytymiseen vaikuttavat lisäksi työttömyys ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jääminen.

8.3. Suomalaisen aikuiskoulutukseen osallistuminen kansainvälisessä vertailussa

OECD:n toteuttaman aikuisten lukutaitotutkimuksen mukaan suomalaiset osallistuvat aikuiskoulutukseen tutkituista maista eniten. Osallistumisaste Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on myös korkea.⁵⁰

Osallistumisen rakenne eri OECD-maissa vaihtelee kuitenkin voimakkaasti. Maissa, joissa henkilöstökoulutuksen asema on vahva, koulutus painottuu työllisiin. Yleisesti ottaen koulutus kasaantuu suhteellisen hyvän pohjakoulutuksen saaneille ja työssä käyville. Monissa maissa koulutuksen kasautumista on kuitenkin hallituksen toimin pyritty vähentämään kiinnittämällä erityistä huomiota eniten koulutusta tarvitseviin ryhmiin mm. vähän koulutetut ja työttömät. Aikuiskoulutus nähdään kansantaloudenmenestyksen ja kansakunnan osaamisen kannalta keskeiseksi menestystekijäksi. Aikuiskoulutuksen tuottaman hyödyn katsotaan lankeavan paitsi yksilölle myös yhteiskunnalle. Puhtaimmin tällaista ajattelua edustaa Ruotsi ja siellä toteutettu laaja aikuisten peruskoulutustasoa nostava Kunskapslyft-ohjelma.

Suomalainen aikuiskoulutusjärjestelmä on rakentunut universaaliajattelun mukaisesti turvaten laajan tarjonnan kaikilla koulutustasoilla ja kattavan oppilaitosverkoston. Malli on ollut osallistumismäärien mukaan tarkasteltuna menestyksekkäs ja tuottanut kansainvälisesti poikkeuksellisen korkeat osallistumisluvut.

Suomessa osallistumisen rakenne kuitenkin poikkeaa voimakkaasti muista Pohjoismaista. Suomessa koulutuksen kasautuminen pohjakoulutuksen mukaan on erittäin voimakasta Islantiin, Tanskaan ja Ruotsiin verrattuna. Suomessa vähäisen pohjakoulutuksen omaavien ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden ero aikuiskoulutukseen osallistumisessa on em. maihin nähden suuri. Suomessa työttömistä osallistuu koulutukseen myös huomattavasti pienempi osuus kuin muissa Pohjoismaissa.⁵¹

8.4 Aikuisten osallistuminen koulutukseen koulutusmuodoittain

8.4.1. Ammatillinen koulutus

Ammatilliseen peruskoulutukseen osallistui vuonna 2000 yhteensä noin 137 000 opiskelijaa. Näistä noin 28 000 eli noin 20 % oli aikuisia (vähintään 25-vuotiaita). Ammattitutkintoon johtavaan koulutukseen osallistui vuonna 2000 noin 19 000 opiskelijaa, joista noin 14 500 eli noin 76 % oli aikuisia. Erikoisammattitutkintoon johtavassa koulutuksessa oli noin 4000 opiskelijaa. Näistä noin 3 500 eli lähes 88 % oli aikuisia.

Kaikista ammatilliseen peruskoulutukseen osallistuneista 49 % oli vuonna 2000 naisia ja 51 % miehiä. Ammattitutkintoon johtavaan koulutukseen osallistuneista naisia oli 54 % ja miehiä 46 %. Erikoisammattitutkintoon johtavaan koulutukseen osallistuneista naisia oli 47 % ja miehiä 53 %.

⁵⁰ Tuijnman & Hellström (2001)

⁵¹ Tuijnman & Hellström (2001)

Ammatilliseen koulutukseen osallistuneet aikuiset olivat pääasiassa nuoria tai keski-ikäisiä aikuisia. Ikääntyneiden osuus ammatilliseen koulutukseen osallistuneista oli suhteellisen vähäinen. Kun ammatilliseen peruskoulutukseen osallistui vielä noin 2400 iältään 45 - 49 -vuotiasta aikuista, heitä oli ikäluokassa 55 - 59 -vuotiaat enää alle 200.

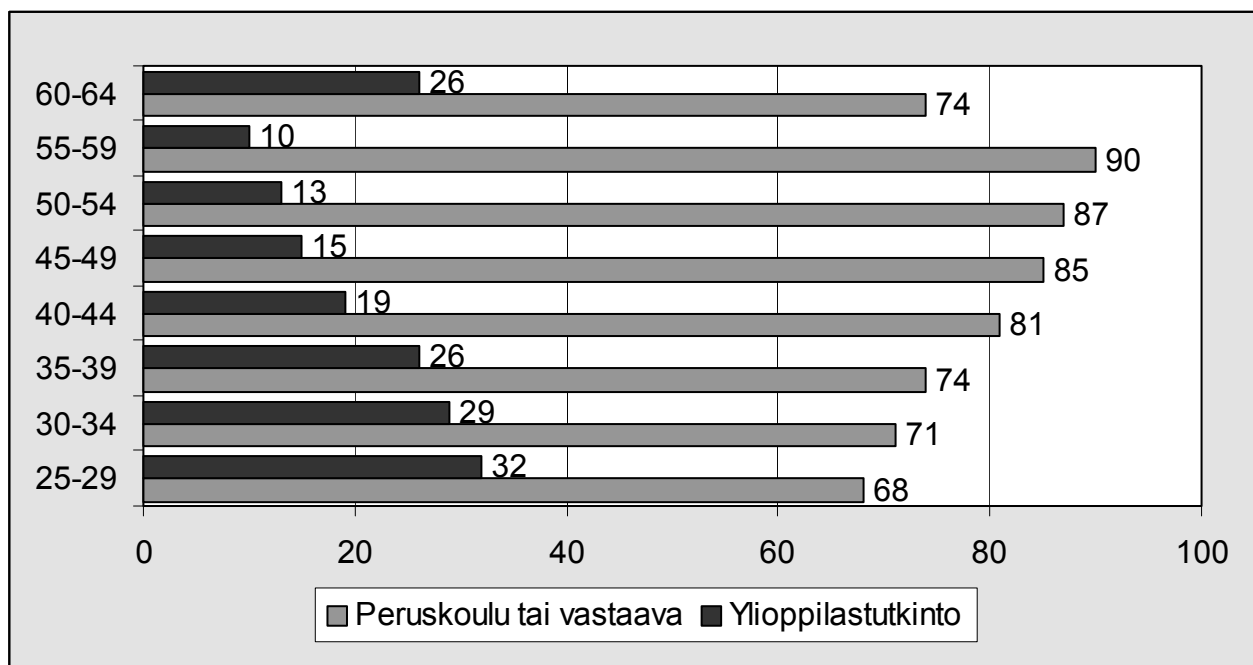
Taulukko 11. *Ammatilliseen koulutukseen osallistuneet aikuiset ikäryhmittäin vuonna 2000*

Tutkinto	Ikäryhmä										Yht.
	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-	
Ammatillinen peruskoulutus ⁵²	9431	5996	4730	3706	2442	1185	195	26	6	5	27722
Ammattitutkinto	3070	2830	2686	2345	1894	1289	333	56	10	1	14514
Erikoisammattitutkinto	600	770	715	656	442	275	81	6	0	0	3545

Lähde: Tilastokeskus

Kaikissa ikäryhmissä suurimmalla osalla ammatilliseen peruskoulutukseen vuonna 1999 osallistuneista oli takanaan peruskoulu tai vastaavat opinnot. Ylioppilastutkinnon suorittaneita oli eniten 25 - 39 -vuotiaiden ikäryhmässä sekä vanhimmassa 60 - 64 -vuotiaiden ikäryhmässä. Yli puolella oli myös aikaisempia ammatillisia opintoja.

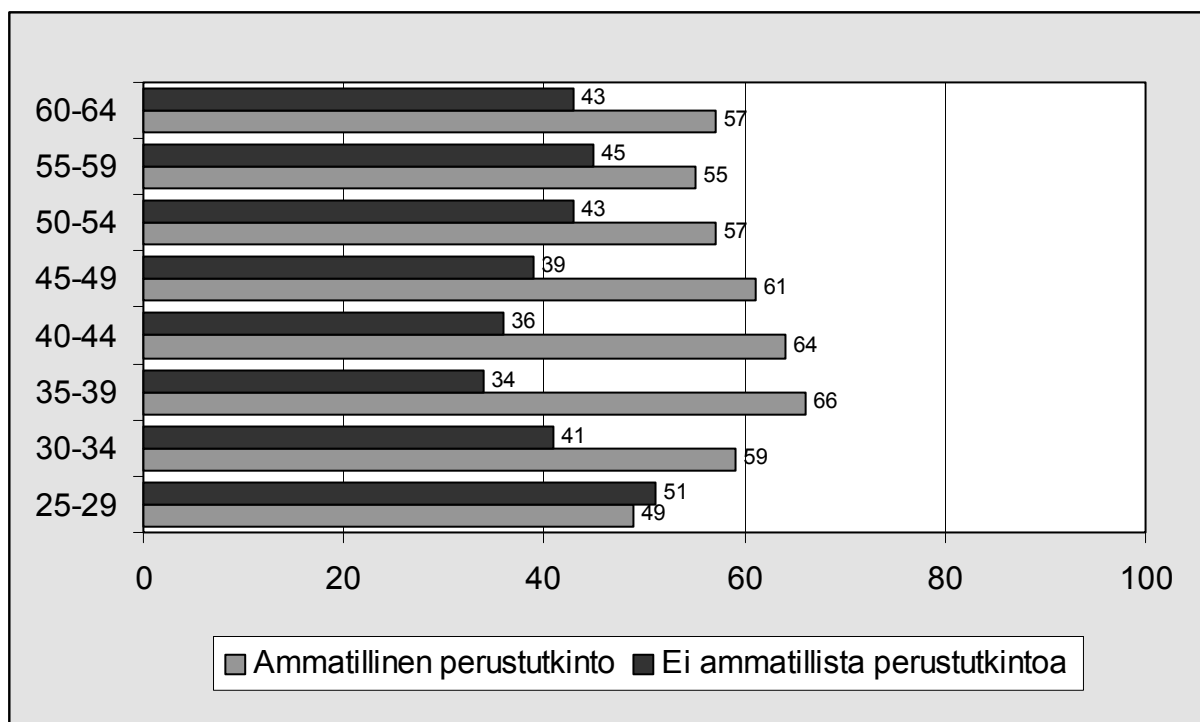
Kuvio 18. *Ammatilliseen koulutukseen vuonna 1999 osallistuneiden koulutustausta ikäryhmittäin*



Lähde: Tilastokeskus

⁵² Ammatillinen peruskoulutus sisältää sekä opetussuunnitelma-perusteisissa että näyttötutkintoon valmentavissa koulutuksissa opiskelleet samoin kuin opistoasteen koulutuksessa olevat.

Kuvio 19. Ammatilliseen peruskoulutukseen vuonna 1999 osallistuneiden koulutustausta



Lähde: Tilastokeskus

Ammattitutkintoon tähtäävässä koulutuksessa vuonna 1999 olleista yli 70 prosenttia oli suorittanut peruskoulun tai vastaavat opinnot. Osuus kasvoi osallistuneiden vanhetessa. Ylioppilastutkinnon suorittaneiden osuus oli 25 - 39 -vuotiailla lähes 30 prosenttia. Aikaisempia ammatillisia opintoja oli takana yli 60 prosentilla.

Taulukko 12. Ammattitutkintoon tähtäävässä koulutuksessa olevien aikaisempi yleissivistävä koulutus ikäryhmittäin vuonna 1999

	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-
Peruskoulut tai vastaava (%)	72	71	74	79	83	87	85	91
Ylioppilas (%)	28	29	26	21	17	13	15	9
Yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100	100

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 13. Ammattitutkintoon tähtäävässä koulutuksessa olevien aikaisempi ammatillinen koulutus ikäryhmittäin vuonna 1999

	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-
Aikaisempi ammatillinen koulutus (%)	65	68	73	69	66	59	62	58
Ei aikaisempaa am. koulutusta (%)	35	32	27	31	34	41	38	42
Yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100	100

Lähde: Tilastokeskus

Erikoisammattitutkintoon tähtäävässä koulutuksessa vuonna 1999 olleista oli peruskoulun tai vastaavan opinnot suorittaneiden osuus suurempi vanhemmissa ikäryhmissä kuin nuoremmissa ikäryhmissä. Ylioppilastutkinnon suorittaneet olivat useimmiten nuoria tai nuoria keski-ikäisiä aikuisia. Aikaisempaa ammatillista koulutusta oli lähes 70 prosentilla takanaan.

Taulukko 14. Erikoisammattitutkintoon tähtäävässä koulutuksessa olevien aikaisempi yleissivistävä koulutus ikäryhmittäin vuonna 1999

	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-
Peruskoulut tai vastaava (%)	56	54	58	68	73	77	73	50
Ylioppilas (%)	44	46	42	32	27	23	27	50
Yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100	100

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 15. Erikoisammattitutkintoon tähtäävässä koulutuksessa olevien aikaisempi ammatillinen koulutus vuonna 1999

	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-
Aikaisempi ammatillinen koulutus (%)	75	73	77	77	73	69	64	50
Ei aikaisempaa am. koulutusta (%)	25	27	23	23	27	31	36	50
Yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100	100	100

Lähde: Tilastokeskus 2000.

8.4.2. Oppisopimuskoulutus

Vuosina 1997 - 1999 olivat oppisopimusopiskelijat pääosin aikuisia. Aikuisten osuus on kasvanut vuodesta 1997 vuoteen 1999. Vuonna 1997 aikuisia oli noin 68 %, mutta vuonna 1999 jo 72 %.

Vuonna 1999 oli oppisopimuskoulutuksena toteutettavaan peruskoulutukseen osallistujista 67 % aikuisia ja lisäkoulutukseen osallistujista 75 % aikuisia.

Taulukko 16. Oppisopimuskoulutukseen osallistuneen iän mukaan vuosina 1997 - 1999

Ikä	1997	1998	1999
15-19	1958	2061	1651
20-24	9561	11985	10014
25-39	15031	21352	18679
40-54	8588	11162	10347
55-64	436	546	534
yli 64	0	3	3
Yhteensä	35574	46575	41198

Lähde: Tilastokeskus

8.4.3. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot

Vuonna 2000 ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtavassa koulutuksessa aloitti 33 600 uutta opiskelijaa. Näistä 10 300 eli lähes 31 % oli 25-vuotiaita tai vanhempia aikuisia. Nuorten koulutuksen aloittaneita uusia opiskelijoita oli yhteensä 26 400 ja aikuisille suunnatun koulutuksen aloittaneita noin 7000. Nuorten koulutuksen aloittaneiden 25-vuotiaiden tai sitä vanhempien aikuisten osuus oli noin 15 % ja aikuisille suunnatun koulutuksen aloittaneiden lähes 89 prosenttia. Aikuisille suunnatun koulutuksen uusista opiskelijoista oli naisia 63 % ja miehiä 37 %.

Taulukko 17. Ammattikorkeakouluissa tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat uudet opiskelijat nuorten/aikuisten koulutuksen ja iän mukaan vuonna 2000

	25	26	27	28	29	30-34	35-39	40-	Yht.
Nuorten koulutus	892	545	357	260	221	869	470	348	3962
Aikuisten koulutus	346	331	279	298	274	1545	1425	1838	6336
Yhteensä	1238	876	636	558	495	2414	1895	2186	10298

Lähde: Tilastokeskus

Vuonna 2000 aikuiskoulutuspaikan vastaanottaneista opiskelijoista noin 8 % oli suorittanut ylioppilastutkinnon ja noin 20 % ammatillisen perustutkinnon. Noin 70 prosentilla oli ammatillisen opisto- tai korkea-asteen koulutusta

Yliopistoissa aloitti vuonna 2000 lähes 20 000 uutta opiskelijaa. Uusista opiskelijoista 25-vuotiaita tai sitä vanhempia oli noin 4 400 eli lähes 22 %.

Vuonna 1999 oli kaikista yliopisto-opiskelijoista 41 % alle 25-vuotiaita. Uusista opiskelijoista tai ylemmän korkeakoulututkinnon opiskelijoista oli 79 % alle 25-vuotiaita. 40-vuotiaita tai vanhempia oli kaikista opiskelijoista 12 % ja uusista opiskelijoista 5 %. Yliopisto-opiskelijoiden keski-ikä oli vuonna 1999 26 vuotta.

Taulukko 18. Yliopistoissa tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat uudet alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon opiskelijat koulutusasteen ja ikäryhmän mukaan vuonna 2000.

Ikä	Lukumäärä
-19	6091
20-24	9509
25-29	2060
30-	2309
Yhteensä	19969

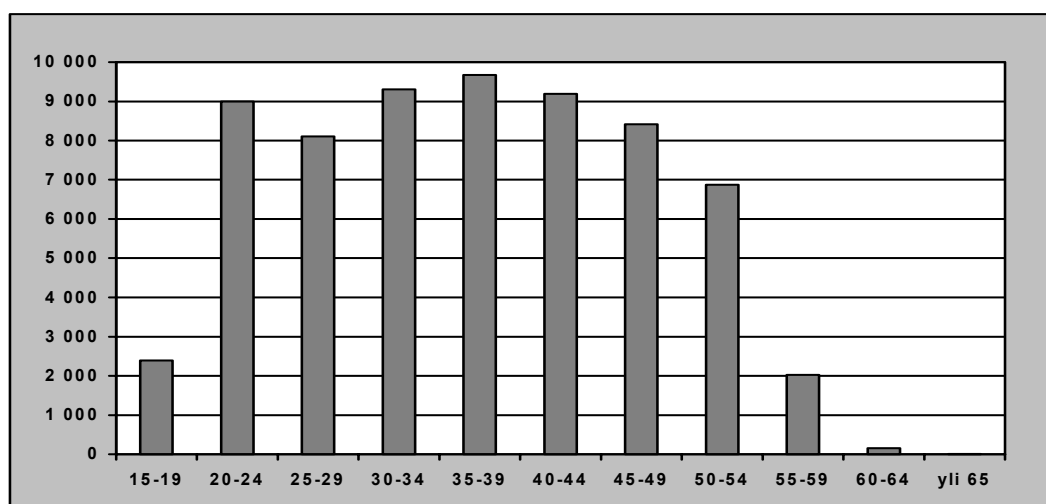
Lähde: Tilastokeskus

8.5. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutukseen osallistuminen

Vuoden 2000 aikana oli työvoimatoimistoissa työttömänä 629 000 henkilöä. Keskimäärin kuukaudessa oli työttömiä 321 000. Työvoimapolitiittisen koulutuksen aloitti työttömistä 65 200 eli noin 10 %.

Vuonna 2000 jätettiin työvoimakoulutukseen 166 000 hakemusta. Niistä 40 % johti koulutuksen aloittamiseen. Keskimääräistä vaikeampaa oli päästä kaupallisen työn sekä hallinto- ja toimistotyön koulutukseen. Näihin koulutukseen pääsi vain 33-34 % hakijoista. Keskimääräistä helpompaa oli päästä maa- ja metsätaloustyön sekä rakennusalan koulutukseen. hakijoista pääsi koulutukseen yli 50 %. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen pääsy on hieman todennäköisempää vanhemmissa kuin nuorissa ikäryhmissä. Vuonna 2000 työvoimakoulutuksen aloittaneista oli 84 % työttömiä ja 7,5 % työssä olevia tai työttömyysuhan alaisia. Naisia oli aloittaneista 52 % ja vajaakuntoisia 9 %.

Kuvio 20. Työvoimakoulutuksen aloittaneet iän mukaan vuonna 2000.



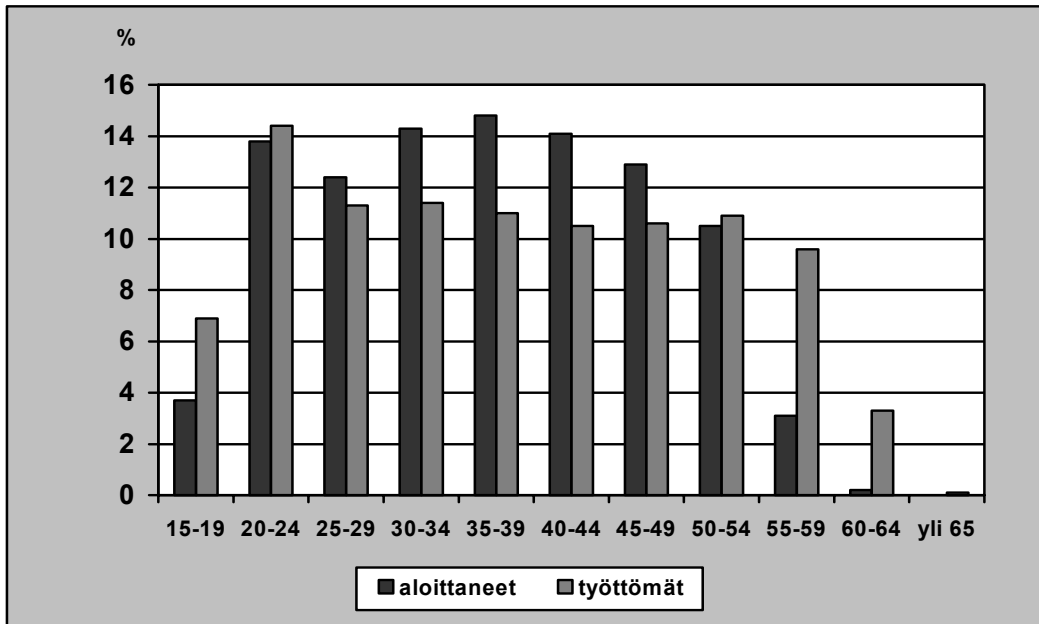
Lähde: Työministeriö

Työvoimakoulutuksen aloittaneista oli vuonna 2000 93 % 20-54-vuotiaita. Eniten aloittaneita oli ikäryhmässä 35-39-vuotiaat.

Työvoimakoulutuksen aloittaminen oli yleisintä ikäryhmissä 25-49-vuotiaat (13 % työttömien määrästä). Vastaavasti harvinaisinta osallistuminen oli ikäryhmissä alle 20-vuotiaat (6 % työttömien määrästä) ja yli 55-vuotiaat (3 % työttömien määrästä). Yli 55-vuotiaiden alhainen osallistuminen johtuu siitä, että he hakevat työvoimakoulutukseen erittäin harvoin.

Alle 25-vuotiaita oli koulutuksen aloittaneista 17,5 %. Heitä oli yhteensä 11 400. Heistä 4 000 eli 35 % oli suorittanut vain perusasteen koulutuksen.

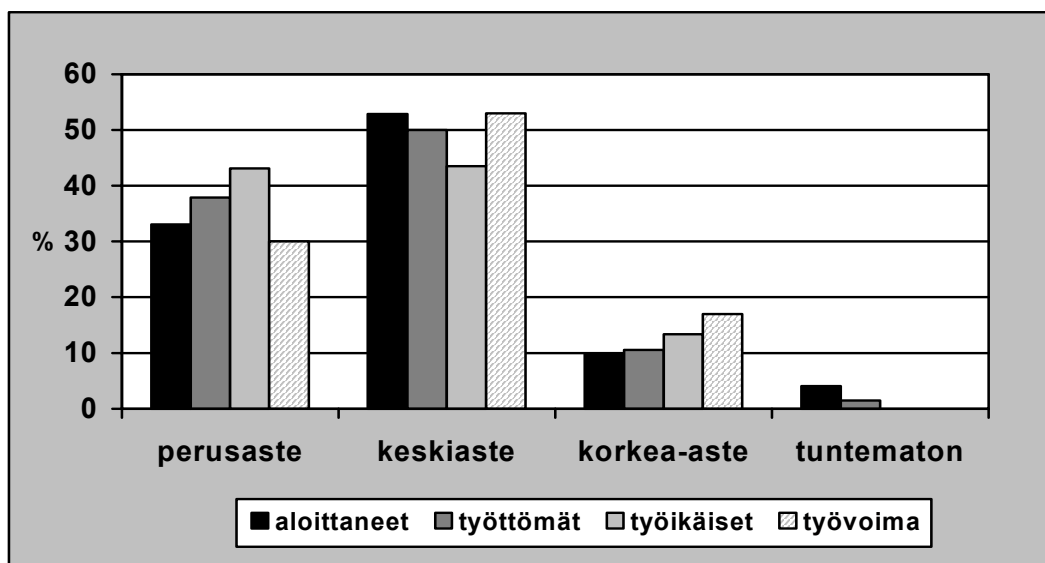
Kuvio 21. Työvoimakoulutuksen aloittaneet ja työttömät iän mukaan



Lähde: Työministeriö

Työvoimakoulutuksen aloittaneiden ja työttömänä olleiden henkilöiden koulutustausta oli vuonna 2000 hyvin samankaltainen. Vain perusasteen koulutuksen saaneita koulutuksen aloittaneista oli 33 %. Työttömistä heitä oli 38 %. Koulutuksen aloittaneista samoin kuin työttömistä 50 % on suorittanut keskiasteen koulutuksen. Korkea-asteen koulutuksen saaneita oli molemmissa ryhmissä 10 %.

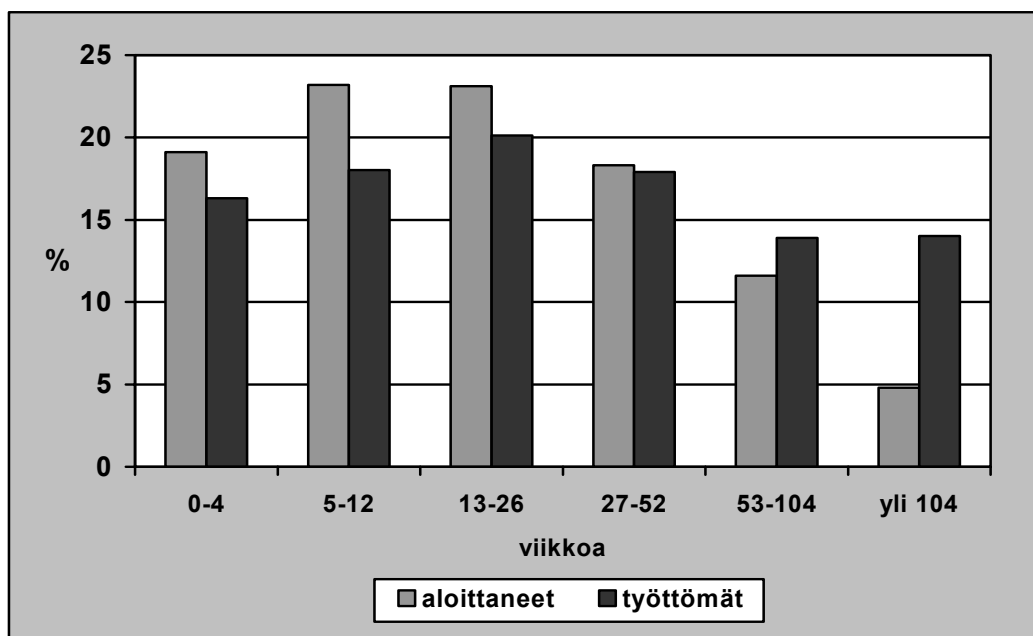
Kaavio 22. Työvoimakoulutuksen aloittaneet, työttömät työkäiset ja työvoima koulutusasteen mukaan



Koulutuksen aloittaneet ja työttömät vuodelta 2000, työkäiset vuodelta 1997 ja työvoima vuodelta 1995
Lähde: Työministeriö, Tilastokeskus

Työvoimakoulutuksen aloittaneet olivat vuonna 2000 hieman lyhyemmän ajan työttömänä kuin työttömät keskimäärin.. Pitkäaikaistyöttömien (työttömänä yhtäjaksoisesti yli vuoden) osuus koulutuksen aloittaneista oli yli 16 %. Työttömistä oli pitkäaikaistyöttömiä 28 %

Kuvio 23. Työvoimakoulutuksen aloittaneet ja työttömät työttömyyden keston mukaan vuonna 2000



Lähde: Työministeriö

Alueellisesti työvoimakoulutuksen aloittaneet painottuvat Etelä-Suomeen. Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Hämeen ja Pirkanmaan osuus kaikista aloittaneista oli vuonna 2000 yhteensä 45 %. Näiden alueiden osuus koko maan työttömistä oli 43 % ja työvoimasta 55 %.

Taulukko 19. Työvoimakoulutuksen aloittaneet alueittain vuonna 2000

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen alue	Aloittaneet	%
Uusimaa	12 921	19,8
Varsinais-Suomi	4 991	7,6
Satakunta	3 421	5,2
Häme	5 660	8,7
Pirkanmaa	5 808	8,9
Kaakkois-Suomi	4 679	7,2
Etelä-Savo	2 618	4,0
Pohjois-Savo	3 451	5,3
Pohjois-Karjala	2 878	4,4
Keski-Suomi	3 551	5,4
Etelä-Pohjanmaa	2 036	3,1
Pohjanmaa	2 070	3,2
Pohjois-Pohjanmaa	5 570	8,5
Kainuu	1 713	2,6
Lappi	3 787	5,8
Koko maa	65 154	100

Lähde: Työministeriö

Työvoimapolitiittisen koulutuksen suoritti vuonna 2000 lähes 55 000 henkilöä. Koulutusta kohdennettiin aloille, joilla on viime vuosina esiintynyt keskimääräistä enemmän rekrytointiongelmia. Kaikista suorittaneista neljäsosa opiskeli teollisuuden, rakennusalan, kuljetuksen ja liikenteen ammatteihin. Noin 60 % työvoimakoulutuksesta on ammatillista koulutusta ja noin 40 % ohjaavaa ja valmentavaa koulutusta. Ohjaava ja valmentava koulutus sisältää ohjaavan koulutuksen lisäksi maa-hanmuuttaja-koulutuksen ja tietotekniikan perustaitojen opetuksen (mm. atk-ajokorttikoulutus).

Eniten koulutuksen suorittaneita oli konepaja- ja rakennusmetallialan, atk-alan ja talonrakennusalan koulutuksessa. Heitä oli runsaat 11 000 henkilöä eli yli kolmasosa kaikista ammatillisen koulutuksen suorittaneista.

Taulukko 20. Työvoimakoulutuksen suorittaneet tavoiteammattiryhmittäin vuonna 2000

Tavoiteammattiryhmä	Henkilöä	%
Tekninen, luonnontieteellinen, yhteiskunnallinen työ	1 572	2,9
Terveydenhuolto- ja sosiaalityö	2 686	4,9
Hallinto- ja toimistotyö	8 620	15,8
Kaupallinen työ	2 140	3,9
Maa, metsätaloustyö, kalastus	394	0,7
Kuljetus- ja liikennetyö	835	1,5
Rakennustyö, kaivos- ja louhintatyö	2 772	5,1
Teollinen työ	9 773	17,9
Palvelutyö	3 086	5,6
Ohjaava ja valmentava koulutus	22 820	41,7
Yhteensä	54 678	100

Lähde: Työministeriö

Noin puolet ammatillisesta työvoimakoulutuksesta on tutkintoon johtavaa. Useimmat opiskelijat suorittavat osan tai osia näyttötutkinnosta. Tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan kokonaisen näyttötutkinnon suoritti lähes 3000 henkilöä eli 9,3 prosenttia kaikista ammatillisen koulutuksen suorittaneista. Kaikista näyttötutkinnosta (16 900) 17,6 % suoritettiin työvoimakoulutuksena. Eniten suoritettiin matkailu-, ravitsemis- ja talousalan tutkintoja. Niiden osuus oli 30,6 prosenttia kaikista näyttötutkinnoista.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen tavoite on edesauttaa sijoittumista työmarkkinoille. Tätä seurataan 1) tarkistamalla työnvälityksen rekisteristä kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen, kuinka moni on edelleen työttömänä ja 2) kysymällä kaksi kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen koulutuksen suorittaneilta heidän työmarkkina-asemaansa. Työttömäksi jääneiden osuus on trendimaisesti laskenut 1990-luvun puolenvälin jälkeen.

Taulukko 21. Kolme kuukautta koulutuksen jälkeen työttömänä olevien osuus koulutuksen suorittaneista vuosina 1995-2001

Vuosi	Kolme kuukautta koulutuksen jälkeen työttömänä olevien osuus %
1995	50,3
1996	49,9
1997	46,6
1998	47,7
1999	46,5
2000	43,5
2001 (tammi-elokuu)	42,0

Vajaa 40 % ammatillisen koulutuksen päättäneistä oli vuonna 2000 sijoittunut työhön kaksi kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Lähes 7 % oli siirtynyt työvoimakoulutuksesta johonkin muuhun koulutukseen. Työttömänä oli 38 % suorittaneista.

Työhön sijoittumisessa on eri alojen välillä huomattavia eroja. Erityisen hyvin ovat viime vuosina sijoittuneet tieliikennealan koulutuksen saaneet. Vuonna 2000 heistä oli 71 % työssä kaksi kuukautta koulutuksen jälkeen. Myös metallialan koulutuksen jälkeen sijoituttiin töihin varsin hyvin, sillä töissä oli 52%. Sen sijaan ATK-alan koulutuksen suorittaneista ainoastaan 34 % oli töissä. Myös talonrakennusosalalla työhön sijoittuminen jäi keskimääräistä heikommaksi (37 %.)

Vuoden 2001 alussa otettiin käyttöön internet-pohjainen työvoimakoulutuksen opiskelijapalautejärjestelmä. Vuoden loppuun mennessä on palautteen antanut noin 16 000 opiskelijaa. Koulutuksen päättäneistä on 2/3 pitänyt saamaansa koulutusta erinomaisena tai hyvänä.

9. OPETUSMINISTERIÖN VALVOMAN AIKUISKOULUTUKSEN OHJAUS

9.1. Aikuiskoulutuksen ohjausjärjestelmä

Opetusministeriön valvoman aikuiskoulutuksen käytännön ohjaus tapahtuu seuraavien toimenpiteiden avulla:

1. Yleissivistävän aikuiskoulutuksen ohjaus
 - Järjestämisluvat
2. Ammatillisen peruskoulutuksen ohjaus
 - Järjestämisluvat
 - Valtionosuuden ja opiskelijapaikkojen jakoa koskevat päätökset
3. Ammatillisen lisäkoulutuksen ohjaus
 - Opetusministeriön jakama ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuus pääjärjestäjille ja avustukset ammatilliseen aikuiskoulutukseen erikoistuneille järjestäjille
 - Lääninhallitusten jakamat valtionavustukset muille järjestäjille
 - Opetusministeriön jakamat opiskelijapaikkakiintiöt lisäkoulutuksena järjestettävään oppisopimukseen
4. Yliopistojen aikuiskoulutuksen ohjaus
 - Yliopistojen ja opetusministeriön välinen tulossopimus
5. Ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutuksen ohjaus
 - Ammattikorkeakoulujen ja opetusministeriön välinen tulossopimus
6. Vapaan sivistystyön ohjaus
 - Oppilaitosten suoritteiden ja valtionosuuden ja -avustusten jako
 - Yksikköhintoja koskevat päätökset pääosin kustannusperusteisen, laskennallisen valtionosuusjärjestelmän puitteissa.

Vuoden 1999 alussa voimaan tullut lainsäädäntö lisäsi koulutuksen järjestäjien päätäntävaltaa aikuiskoulutuksessa. Lainsäädännön mukaan kunnat ja muut paikalliset koulutuksen järjestäjät päättävät opetusministeriön antamien koulutuksen järjestämislupien rajoissa oppilaitoksen muodostamisesta sekä siitä, mitä koulutusta kussakin oppilaitoksessa annetaan

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen verkosto päätetään paikallisesti.

Yliopistolaki on instituutiolaki. Ammattikorkeakoululaki käsittelee ammattikorkeakouluja hallinnollisina yksikköinä. Vapaan sivistystyön laissa säädetään edelleen eri oppilaitosmuodoista ja oikeudesta ylläpitää nimettyä oppilaitosta. Koulutuksen rahoituksesta säädetään omassa laissaan.

Luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen antaa opetusministeriö. Koulutuksen järjestäjä päättää, missä oppilaitoksessa koulutusta järjestetään. Luvan voi saada kunta, kuntayhtymä, kotimainen tai ulkomainen rekisteröity yhteisö, säätiö tai uskonnollinen yhdyskunta. Luvan voi saada myös ulkomailla järjestettävää opetusta varten. Lukiokoulutusta voidaan järjestää myös valtion oppilaitoksissa.

Luvassa määrätään kunnat, joissa koulutusta järjestetään, opetuskieli koulutuksen järjestämismuoto, erityinen koulutustehtävä sekä muut tarpeelliset koulutuksen järjestämisen ehdot.

9.2. Ammatillinen peruskoulutus

Opetusministeriö antaa luvan järjestää ammatillista koulutusta. Luvan voi saada kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö. Koulutuksen järjestäjä saa päättää, missä oppilaitoksessa koulutusta järjestetään.

Luvassa määrätään koulutustehtävä. Se sisältää tarpeelliset määräykset koulutusasteista, koulutusaloista, tutkinnoista, opetuskielestä, kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää, opiskelijamääristä, erityisestä koulutustehtävästä, koulutuksen järjestämismuodosta ja muista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä asioista.

Kaikilla, joilla on ammatillisen peruskoulutuksen lupa on lupa järjestää myös oppisopimuskoulutusta. Koulutuksen järjestäjä päättää järjestetäänkö oppisopimuskoulutus tutkintoon johtavana vai näyttötutkinnon suorittamiseen valmistavana koulutuksena.

Valtioneuvosto päättää ammatillisen koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä yhteisistä opinnoista ja niiden laajuudesta.

Ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnoista ja niiden laajuudesta päättää tarkemmin opetusministeriö.

Opetushallitus päättää koulutusaloittain ja tutkinnoittain opintojen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä. Opetussuunnitelman perusteet voidaan antaa erikseen nuorten ja aikuisten koulutusta varten. Koulutuksen järjestäjän asia on sopeuttaa koulutuksen sisältö ja järjestämistapa opiskelijoiden edellytysten ja hankittujen tietojen ja aikaisemman kokemuksen mukaan.

9.3. Ammatillinen aikuiskoulutus

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa säädetään näyttötutkinnoista, jotka suoritetaan ammattitaidon hankkimistavasta riippumatta. Näyttötutkinnot voivat olla joko ammatillisia perustutkintoja tai ammatillisen lisäkoulutuksen tutkintoja (ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja). Ammatillisen aikuiskoulutuksen laki kattaa mainittujen tutkintojen lisäksi niihin valmentavan koulutuksen sekä ei-tutkintotavoitteisen ammatillisen lisäkoulutuksen.

Opetusministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon valmentavaan koulutuksen ja ammatillisen lisä-

koulutuksen järjestämiseen. Luvassa määrätään opetuskielestä ja muista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä tarpeellisista asioista.

Ammatillista aikuiskoulutusta järjestetään ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, valtakunnallisissa ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa ja muissa oppilaitoksissa sekä oppisopimuskoulutuksena. Ammatillista aikuiskoulutusta voidaan järjestää myös valtion oppilaitoksissa sekä erikoisoppilaitoksessa.

Opetusministeriö päättää tutkinnoista, jotka voidaan suorittaa näyttötutkintoina. Opetushallitus päättää tutkintojen perusteista.

Näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä päättää tutkintojen perusteiden mukaisesti koulutuksen järjestäjä. Oppisopimuksena toteutettavaan ammatilliseen lisäkoulutukseen osallistuvalla tulee järjestää osana koulutusta mahdollisuus osallistua näyttötutkinnon suorittamiseen. Koulutuksen järjestäjä on tutkintotoimikunnan kanssa sovittavalla tavalla velvollinen järjestämään mahdollisuuksia suorittaa näyttötutkintoja myös ilman niihin valmentavaa koulutusta.

Muun kuin näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen sisällöstä, laajuudesta ja järjestämisestä päättää koulutuksen järjestäjä. Opetusministeriö voi antaa koulutusta koskevia määräyksiä.

Näyttötutkintojen järjestämisestä ja valvomisesta vastaavat kolmikantaiset tutkintotoimikunnat. Ne antavat myös tutkintotodistuksen näyttötutkinnon suorittamisesta. Opetushallitus voi antaa tutkintotoimikunnille näyttötutkintojärjestelmän toimeenpanoa koskevia määräyksiä.

9.4. Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakouluopintoja järjestetään ammattikorkeakouluissa, jotka muodostavat koulutusjärjestelmässä yliopistolaitoksen rinnalla toimivan ei-yliopistollisen osan. Valtioneuvosto myöntää kunnalle, kuntayhtymälle ja rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle ammattikorkeakoulun toimiluvan.

Toimiluvan saajalla on oikeus ylläpitää ammattikorkeakoulua ja järjestää ammattikorkeakouluopintoja toimiluvassa määrätyn koulutustehtävän mukaan. Koulutustehtävässä määrätään ammattikorkeakoulun toimiala, opiskelijapaikkamäärä ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa, ammattikorkeakoulun opetuskieli ja sijaintipaikat.

Opetusministeriö vahvistaa koulutusohjelmat ja tutkintonimikkeet. Ammattikorkeakoulu päättää koulutusohjelmien opetussuunnitelmista. Opetusministeriö käy vuosittain tulosohtausneuvottelut ja tekee tulossopimuksen kunkin ammattikorkeakoulun kanssa.

Milloin ammattikorkeakoulukohtaisia määrällisiä tavoitteita ei saada muutoin valtakunnallisesti tai alueellisesti yhteensovitetuksi, opetusministeriö voi päättää ammattikorkeakouluissa opintonsa aloittavien määrästä aloituspaikkojen kokonaismääränä ja tarvittaessa kokonaan tai osittain tutkinnoittain.

9.5. Yliopistot

Yliopistolain mukaan yliopistoilla on itsehallinto. Itsehallintoon kuuluu oikeus päättää yliopistoissa järjestettävän koulutuksen ja tutkimuksen sisällöstä. Perustuslain mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Yliopistojen koulutustarjontaa perustuu valtioneuvoston päättämässä kehittämissuunnitelmassa koulutuslohkoittain hyväksyttyihin opiskelijamäärä- ja tutkintotavoitteisiin. Näitä tavoitteita täsmennetään opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulohajautusneuvotteluissa tehtävissä tulossopimuksissa.

Kaikki yliopistot ovat valtion omistamia. Yliopistot saavat sen vuoksi rahoituksensa suoraan valtion talousarviosta. Rahoitusta käsitellään myös vuotuisissa tulohajautusneuvotteluissa.

9.6. Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä. Lisäksi sen tarkoituksena on edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa.

Opetusministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan vapaan sivistystyön laissa määritellyn oppilaitoksen ylläpitämiseen. Ylläpitämisluvassa määrätään ylläpitäjää ja oppilaitosta koskevien tietojen lisäksi oppilaitoksen tarkoitus, koulutustehtävä, opetuskieli sekä muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot.

Vapaata sivistystyötä voidaan järjestää kansalaisopistoissa, kansanopistoissa, opintokeskuksissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja kesäyliopistoissa. Toiminnan tavoitteista ja sisällöstä päättää oppilaitos itse. Oppilaitoksen tulee laatia opetuksen järjestämistä koskeva toimintasuunnitelma.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksen järjestämään tutkintotavoitteiseen koulutukseen sovelletaan kyseisen koulutuksen lakia.

Opetusministeriö vahvistaa vuosittain kullekin vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjälle ennalta seuraavaa varainhoitovuotta varten valtionosuuden perustana käytettävien suoritteiden määrän ja kunkin ylläpitäjän valtionosuus lasketaan prosenttiosuutena suoritelmäärän ja asianomaista suoritetta kohden lasketun yksikköhinnan tulosta.

Suoritteena on kansanopistoissa opiskelijaviikko, kansalaisopistoissa, kesäyliopistoissa ja opintokeskuksissa opetustunti ja alueellisissa liikunnan koulutuskeskuksissa opiskelijavuorokausi. Yksikköhinnat määrätään mainittuja suoritteita kohden. Yksikköhintoja voidaan porrastaa oppilaitokselle ylläpitämisluvassa määrätyn erityisen koulutustehtävän, koulutuksen järjestämismuodon sekä muiden olennaisten koulutuksen kustannuksiin vaikuttavien tekijöiden perusteella.

Vapaan sivistystyön opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja.

10. TYÖVOIMAPOLIITTISEN KOULUTUKSEN OHJAUS

10.1. Lain mukainen ohjaus

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain tarkoituksena on aikuisväestölle koulutusta hankkimalla edistää ja ylläpitää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla sekä torjua työttömyyttä ja poistaa työvoimapulaa.

Lain toimeenpanoa johtaa, valvoo ja kehittää ylimpänä viranomaisena työministeriö. Koulutuksen hankintatoiminnasta huolehtivat työvoimaviranomaiset.

Koulutusta voidaan hankkia ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta ja muilta ammatillisilta oppilaitoksilta sekä korkeakouluilta. Lisäksi koulutusta voidaan hankkia muilta työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen järjestämiseen soveltuvilta koulutuspalvelujen tuottajilta.

Koulutushankintoja suunniteltaessa ja koulutusta hankittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota elinkeinoelämän rakennemuutoksen ja työelämän kehityksen työvoiman kysynnässä ja tarjonnassa aiheuttamiin muutoksiin sekä koulutettavien henkilöiden yksilöllisiin koulutustarpeisiin.

Työvoimaviranomaisten tulee koulutuksen suunnittelua ja hankkimista varten ennakoida ja selvittää työvoiman tarjonnan ja kysynnän määrällisiä ja laadullisia muutoksia sekä seurata muun ammatillisen koulutuksen kehitystä. Tämän lisäksi työvoimapiirin toimisto laatii vuosittain koulutustarpeisiin perustuvan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutussuunnitelman. Työministeriön tulee antaa koulutushankintojen suuntaamista ja kehittämistä varten ohjeita.

10.2. Muu ohjaus

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain lisäksi työvoimakoulutusta ohjataan vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa esitetyillä painotuksilla. Työministeriö antaa lisäksi vuosittain TE-keskusten työvoimaosastoille työvoimakoulutuksen suunnitteluohjeet. Ohjeissa voidaan painottaa eri ryhmille annettua koulutusta (mm. pitkäaikaistyöttömät tai nuoret). Samoin voidaan korostaa eri alojen koulutusta (esim. rekrytointivaikeuksia kokevat alat). Painotuksissa pyritään ottamaan huomioon tehdyt arviot työmarkkinoiden kehityksestä, minkä vuoksi painotukset voivat vaihdella vuosittain.

Nämä arviot pyritään ottamaan huomioon myös työministeriön jakaessa työvoimakoulutuksen hankintamäärärahoja alueittain. Kriteereinä on käytetty mm. seuraavia seikkoja ja niiden yhdistelmiä:

- Työvoiman määrä
- Työttömien määrä
- Työttömyysaste
- Uusien avoimien työpaikkojen määrä
- Ulkomaalaisten määrä

Kriteerien saamat painoarvot vaihtelevat vuosittain työmarkkinatilanteen mukaan. TE-keskusten työvoimaosastoilla on mahdollisuus esittää oma näkemyksensä määrärahaajaosta työhallinnon tulosohtausprosessin aikana.

11. OECD:N ARVIOT SUOMALAISEN AIKUISKOULUTUSPOLITIIKAN HYVISTÄ KÄYTÄNNÖISTÄ JA KEHITTÄMISTARPEISTA

OECD:n tutkinta käynnistettiin keväällä 2000 ja Suomen taustaraportti valmistui keväällä 2001. Suomen taustaraportin ja tutkintakäynnin pohjalta OECD on laatinut Suomen aikuiskoulutuspolitiikan arviointiraportin.

11.1. Suomalaisen aikuiskoulutusjärjestelmän vahvuudet

Kansainvälisesti vertaillen suomalaiset aikuiset ovat aktiivisia opiskelijoita ja Suomi on omaksunut oppimisen kulttuurin. Laaja aikuisille opetusta tarjoava oppilaitosverkko sekä tietokoneiden ja virtuaalisten oppimisympäristöjen yleinen käyttö luo suomalaisille hyvän perustan elinikäisen oppimisen käytännölle. Suomalainen aikuiskoulutusjärjestelmä on kaksijakoisuutensa suhteen ainutlaatuisen. Yhtäältä on olemassa erityisesti aikuisopiskelijoita varten suunniteltuja koulutusohjelmia ja aikuisoppilaitoksia. Toisaalta koulutus on ikäneutraalia, joten sekä nuoret että aikuiset voivat osallistua samoille kursseille.

1990-tapahtunut aikuiskoulutuksen tietynasteinen yksityistäminen on lisännyt kilpailua ja edistänyt koulutuksen laatuun panostamista. Rahoitukseen on lisätty markkinaperusteisuutta, mikä on johtanut oppilaitosten väliseen kilpailuun. Kilpailuttamisella on pyritty koulutuksen joustavuuden lisäämiseen ja yksilölliseen palveluun.

Aikuiskoulutuksella, etenkin työvoimapolitiittisella koulutuksella, on läheiset työelämäyhteydet. Suomessa opettajat tulevat usein alan tehtävistä ja koulutuksen aikana työelämään pidetään tiivistä yhteyttä. Työmarkkinajärjestöjen osuus koulutuksen suunnittelussa ja päätöksenteossa on vahva.

Aikuiskoulutus on verrattain yksilöllistä. Aikuiskoulutusjärjestelmässä on kehitetty aikuisille yksilöllisiä oppimispolkuja. Aikuisopiskelijoita varten on suunniteltu erityisiä koulutusohjelmia ja heille laaditaan henkilökohtaiset opiskeluohjelmat. Aikuisilla on myös mahdollisuus aikaan ja paikkaan nähden joustavaan opiskeluun.

Näyttötutkintojärjestelmä sekä opettajien koulutus- ja rekrytointisysteemi ovat onnistuneita käytäntöjä, jotka voisivat toimia mallina myös muille maille. Näyttötutkintojärjestelmällä on kyetty yhdistämään informaalin oppimisen tunnustaminen yleisesti hyväksyttyyn tutkintojen vaatimaan taitotasoon. Se on myös yksi aikuiskoulutusjärjestelmän joustavuuden avaintekijöistä. Opettajat puolestaan työskentelevät usein alan tehtävissä, minkä vuoksi heillä on ajantasaiset tiedot käytännön työtehtävistä.

11.2. Tulevaisuuden haasteita

1. Suomen tulee tulevaisuudessa ratkaista se, miten turvataan henkilöstökoulutus sekä suurissa elektroniikkayrityksissä että pk-sektorilla ja perinteisillä tuotannonaloilla.
2. Suomalaista aikuiskoulutusta luonnehtii voimakas panostus ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Tulevaisuudessa huomiota tulisi kiinnittää entistä enemmän vapaan sivistystyön sektoriin.

3. Kansalaisyhteiskunnan toimijat tulisi ottaa aiempaa merkittävämmiin huomioon erityisesti elinikäisen oppimisen politiikkaa kehitettäessä.
4. Tulisi huolehtia siitä, ettei ikäneutraali koulutus karkota aikuisopiskelijoita niiltä kursseilta, joihin osallistuu pääasiassa nuoria.
5. Suomessa periaatteessa kaikilla aikuisilla on mahdollisuus täydentää nuorisoiässä hankittua koulutusta. Käytännössä ei kuitenkaan ole kansallista ohjelmaa, joka erikseen tukisi kaikkein vähiten koulutusta saaneiden oppimista. Neuvontasektori on kattava ja neuvontaa tarjotaan ammattimaisesti. Se ei kuitenkaan aktiivisesti pyri etsimään henkilöitä, jotka olisivat neuvonnan tarpeessa. Aikuiskoulutuksen pedagogiikka ja opiskelumahdollisuudet kohdentuvat etupäässä niille, joilla on parhaat opiskelumahdollisuudet. Suomalaisen aikuiskoulutuksen ongelma onkin ryhmä, joka ei omaehtoisesti kouluttaudu ja joka useimmiten olisi kipeimmin koulutuksen tarpeessa. Viranomaisten tulisikin jatkossa kiinnittää huomiota juuri tähän väestöosaan.
6. Ainoastaan noin puolella työttömistä on mahdollisuus päästä työvoimapoliittiseen koulutukseen. Työvoimapoliittisessa koulutuksessa hyvään työllistymisprosenttiin tähtäävä tulosohjaus merkitsee sitä, että huonot työmarkkinavalmiudet omaavilla työttömillä on heikoimmat mahdollisuudet ohjautua koulutukseen. Työttömien kouluttautumista on pyritty helpottamaan koulutuspäivärahalla. Järjestelmä ei kuitenkaan ole riittävä, minkä vuoksi tulevaisuudessa tarvittaisiin muita toimenpiteitä sen rinnalle.
7. Väestön ikääntyminen aiheuttaa lähitulevaisuudessa ongelmia, erityisesti alhainen eläkkeelle jäämisikä. Kasvava vanhusväestö tarvitsi erityistoimenpiteitä, erityisesti toimenpiteitä, joilla edesautettaisiin heidän pysymistä aktiivisina kansalaisina.
8. Suomalaisissa yliopistoissa opiskellaan perustutkintoa liian kauan. Opiskelun aikainen työssäkäynti viivyyttää opintoja ja työmarkkinoille pääsyä. Aikuisikäisten pyrkiminen yliopistoihin on suhteellisen harvinaista. Kuitenkin elinikäisen oppimisen edistäminen ja korkeat ammattitaitovaatimukset vaativat, etteivät korkea-asteen opiskelijat olisi pelkästään nuoria.
9. Suomessa on tapahtunut alueellista taloudellista ja sosiaalista epätasa-arvoistumista. Eteläisen Suomen taloudelliset ja muut mahdollisuudet ovat aiheuttaneet muuttoliikettä pohjoisesta etelään, mikä on heikentänyt maan muiden osien taloudellisia mahdollisuuksia entisestään. Etelä- ja Länsi-Suomen muuttovoittoalueilla on riittävästi väkeä ja taloudellista toimintaa, jotta koulutuksen järjestäjillä olisi mahdollisuuksia markkinaperusteiseen toimintaan. Tilanne Lapissa ja maan itäisissä osissa ei ole yhtä suotuisa. Maan köyhimpiä osia ei tueta riittävästi tarjoamaan aikuisväestölleen koulutusmahdollisuuksia.
10. Suomi sijoittuu bruttokansantuotteella mitattuna kansainvälisesti hyvin koulutukseen kohden netussa rahoituksessa. Kuitenkin aikuiskoulutukseen suunnattu rahoitus on tosiasiallisesti vähentynyt vuodesta 1997 alkaen. Suurin yksittäinen vähennys on tapahtunut ammatillisessa lisäkoulutuksessa. Koulutuksen rahoitusta on vähennetty, vaikka sen kysyntä on kasvanut.

Koulutuksen osittaisesta yksityistämisestä huolimatta koulutusmarkkinat ovat säänneltyt ja valtio kustantaa suuren osan koulutuksesta. Julkista rahoitusta ei välttämättä kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista ohjata yleisesti kaikkeen aikuiskoulutukseen. Tuolloin suuresta osasta koulutuksen

hyödyistä nauttivat yksityisen sektorin työntekijät ja verrattain etuoikeutetut henkilöt. Pikemminkin osa rahoista voitaisiin ohjata erilaisille riskiryhmille.

Koulutuksen rahoitus kaipaisi myös nykyistä universaalimpaa otetta. Nuorten ja aikuisten koulutuksen rahoituksen kehitys tulisi kulkea tasapainossa. Sellaisia tilanteita, joissa yksi koulutusmuoto maksaa panostuksen toiseen, ei tulisi tapahtua.

11.3. OECD:n esittämät toimenpide-ehdotukset

Maaraportissa esitetyt toimenpide-ehdotukset jakautuvat neljään osaan:

1. Motivaation ja kannustimien kehittäminen

- Tulevaisuudessa aikuiskoulutuspolitiikan yksi suurista kysymyksistä tulisi olla miten kannustaa kaikkein vähäosaisimpien opiskelua. Opetus- ja työministeriöiden tulisi toimia kiinteässä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.
- Tilastokeskuksen tulisi käyttää hyväkseen kokemustaan ja fokusoida tutkimusta henkilöihin, jotka eivät opiskele.
- Koulutuksen rahoituksen kohdentamista tulisi pohtia siten, että koulutuksesta, joka koituu yksilön tai yrityksen hyväksi olisi näiden myös oltava valmiita maksamaan
- Työnantajan maksamien veroluonteisten maksujen mukauttaminen vanhempien työntekijöiden kohdalla kannustaisi palkkaamaan ikääntyviä henkilöitä.
- Koulutusvakuutus on hyvä avaus sekä työttömille että sen laajennuttua yleiseksi koulutustueksi kaikille kansalaisille. Tuen saannin ehdot eivät kuitenkaan saa olla liian tiukat.

2. Tarjonta ja osallistuminen

- Sisäänottoa korkeakoulutukseen – erityisesti yliopistoihin – tulisi laajentaa suuremmalle yleisölle mukaan lukien aikuisväestö, jolla on työkokemusta.
- Joko kansallisesti standardoitu yliopiston ”loppukoe” tai kansalliset osaamiskokeet voisivat olla vaihtoehtona aikaa vievälle lopputyölle. Näyttötutkintojärjestelmä voisi toimia mallina.
- Koko työvoimaa tulisi kannustaa hankkimaan vähintään toisen asteen tutkinto.

3. Laadun, pedagogiikan ja tarjonnan monipuolisuuden edistäminen

- Tulisi ottaa mallia joistakin paikallisista ja hyvin kohdennetuista kokemuksista (ruotsin kielinen koulutus, maahanmuuttajakoulutus, ym.) ja laajentaa niistä saatuja hyviä kokemuksia koko järjestelmään.
- Koulutuksen tutkimus tulisi toteuttaa riippumattomissa yliopistoissa.
- E-oppimisen mahdollisuuksien hyödyntäminen täysimittaisina vähentäisi alueellista eriarvoisuutta koulutuksen saatavuudessa.

4. Koulutuksen koherenssin ja tehokkuuden varmistaminen

- Aikuiskoulutuksen suunnittelu ja kehittäminen tulisi olla osa laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa, mukaan luettuna talous-, sosiaali-, ympäristö-, terveys-, kulttuuri- ja työpolitiikat.
- Tulisi perustaa kansallinen organisaatio valvomaan ja arvioimaan alueellisen tasapainon toteutumista ja edistämistä.

KIRJALLISUUS

Aitta, Ulla (2000). Työkuormitukseen ja työn hallintaan liittyvät ongelmat ylempien toimihenkilöiden työssä. Teoksessa: Lehto, Anna-Maija & Järnefelt, Noora (toim.) (2000). Jaksaen ja joustuen. Artikkeleita työolotutkimuksesta.

Autio et al. (1999). Ammatillinen koulutus 2010. Työvoiman tarve vuonna 2010 ja ammatillisen koulutuksen mitoitus. Helsinki.

Forss, Simo (2000). Toimipaikkojen ikäpolitiikka ja henkilöstön työssä viihtyminen. Teoksessa: Lehto, Anna-Maija & Järnefelt, Noora (toim.) (2000). Jaksaen ja joustuen. Artikkeleita työolotutkimuksesta.

Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.) (1997): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun lopun Suomessa.

Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu (1998): Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki.

Lampinen, Osmo (1998). Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Tampere.

Linnakylä et al. (2000). Lukutaito työssä ja arjessa. Aikuisten kansainvälinen lukutaitotutkimus Suomessa. Jyväskylä.

Lehto, Anna-Maija & Järnefelt, Noora (toim.) (2000). Jaksaen ja joustuen. Artikkeleita työolotutkimuksesta. Helsinki.

Mäkinen, Raimo & Poropudas, Olli (toim.) (2001). Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta. Koulutuspoliittinen artikkelikokoelma. Turku.

OECD (2001a). Education at a Glance. OECD Indicators. France.

OECD (2001b). Understanding the Digital Divide. Verkkojulkaisu (www.oecd.org)

Opetusministeriö (2001): Taulukoita KOTA-tietokannasta 2000.

Opetusministeriö (2002): Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti.

Poropudas, Olli & Mäkinen, Raimo (2001). 90-luvun koulutuspolitiikan taustat ja yleispiirteet. Teoksessa Mäkinen, Raimo & Poropudas, Olli (toim.). Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta. Koulutuspoliittinen artikkelikokoelma.

Rajavaara, Marketta & Viitanen, Mikko (1997): Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantalutkimuksen osaraportti. Helsinki.

- Silvennoinen Heikki, Aaltonen Satu (1999). Työ ja koulutustarve : aikuisväestön lisäkoulutustarpeet työelämässä. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1999): Ehdotukset syrjäytymisen vastaisista toimista.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2000). Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001a). Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti 2001.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001b): Syrjäytymisen torjunta. Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän väliraportti.
- Tilastokeskus (1999a). Heikki Haven (ed.): Education in Finland 1999. Statistics and Indicators. Helsinki.
- Tilastokeskus (1999b): Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 1999.
- Tilastokeskus (2000a). Joukkoviestimet. Finnish Mass Media 2000. Helsinki.
- Tilastokeskus (2000b). Tiede ja teknologia 2000. Helsinki.
- Tilastokeskus (2000c). Suomen tilastollinen vuosikirja 2000.
- Tilastokeskus (2000d): Oppilaitostilastot 2000.
- Tilastokeskus (2001a). Tilastokeskuksen tietoyhteiskuntaverkkosivut (www.stat.fi/tk/yr/tietoyhteiskunta)
- Tilastokeskus (2001b). Internet ja sähköinen kauppa yrityksissä 2001. Helsinki.
- Tuijnman, Albert & Hellström, Zenia (2001): Curious Minds. Nordic Adult Education Compared. Nord 2001:9.
- Työministeriö (1999). Työllisyys ja hyvinvointi uuden vuosituhannen alkaessa. Työvoima 2017 loppuraportti. Helsinki.
- Työministeriö (2001). Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen – projektin julkaisematon väliraportti.
- Uusitalo, Hannu (toim.) (1998): Syrjäytyminen 1990-luvun puolivälin Suomessa: Stakesin asiantuntijoiden arvioita syrjäytymisriskeistä. Helsinki.
- Viherä, Marja-Liisa (1999). Ihminen tietoyhteiskunnassa – kansalaisten viestintävalmiudet kansalaisyhteiskunnan mahdollistajana. Turku.

LIITE 1.

Lakisääteinen julkinen rahoitus opetushallinnon aikuiskoulutukseen vuosina 1997-2001.
(Milj. mk)

	1997	1998	1999	2000	2001
Yleissivistävä koulutus (lukio)					
Valtio	101	102	109	120	130
Kunnat	77	77	82	90	98
Yhteensä	178	179	191	210	228
Ammatillinen peruskoulutus					
<i>Oppilaitosmuotoinen koulutus</i>					
Valtio	357	305	314	309	327
Kunnat	269	230	237	233	247
Yhteensä	626	535	551	542	574
<i>Oppisopimuskoulutus</i>	477	729	294	289	306
<i>Oppilaitosmuotoinen ja oppisopimus yhteensä</i>	1103	1264	845	831	880
Ammatillinen lisäkoulutus					
Oppilaitosmuotoisen koulutuksen hankinta-toiminta, valtionosuus ja avustukset	1057	939	666	501	506
Oppisopimusmuotoisena järjestetty lisäkoulutus	148	152	186	200	248
Ammattikorkeakoulut					
<i>Aikuisten perustutkintoon johtava koulutus ja erikoistumisopinnot</i>					
Valtio	127	197	243	293	351
Kunnat	96	149	184	221	265
Yhteensä	223	346	427	514	616
Avoin ammattikorkeakoulu		3	8	8	15
Yliopistot					
Aikuisikäisiin kohdistuva perusrahoitus	901	944	982	1003	1068
Avoin yliopisto	60	60	60	60	75
Täydennyskoulutuksen hintojen alentaminen	15	15	15	15	14
Ammatilliset erikoisoppilaitokset	69	68	69	71	72
Vapaa sivistystyö					
Kansalaisopistot	340	357	365	373	398
Kansanopistot	379	385	260	265	268
Opintokeskukset	59	62	64	66	68
Kesäyliopistot	8	9	12	16	17
Liikunnan koulutuskeskukset	93	109	78	79	81
Vapaa sivistystyö yhteensä	879	922	779	799	832
Julkisen hallinnon (valtio ja kunnat) rahoitus yhteensä	4633	4892	4228	4212	4554
Valtion rahoitusosuus	4191	4436	3725	3668	3944

Lähde: Opetusministeriö (2002)